

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de  
San Andrés  
en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
CICLO 2003/2004  
TRABAJO DE DISERTACION FINAL**

**Título: Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión  
MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones  
de paz.**

Autor: Elsa Llenderrozas  
Director: Anabella Busso

**Buenos Aires, 12 de noviembre 2007**

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	pág. 7
CAPÍTULO I.....	pág. 12
I.1 La evolución de las operaciones de paz en el seno de la ONU.....	pág. 12
<i>I.1.a Evolución de las operaciones de paz.....</i>	<i>pág. 12</i>
<i>I.1.a.1 El surgimiento de las OMP.....</i>	<i>pág. 12</i>
<i>I.1.a.2 El concepto de las OMP.....</i>	<i>pág. 13</i>
<i>I.1.a.3 Los tipos de misiones de paz durante la Guerra Fría y la post Guerra Fría...</i>	<i>pág. 17</i>
I.2 La participación de Argentina, Brasil y Chile en OMP en perspectiva histórica.....	pág. 23
CAPITULO II.....	pág. 32
II.1 Los fundamentos políticos de la participación en Operaciones de Paz. Los instrumentos normativos.....	pág. 32
<i>II.1.a La política de Chile en misiones de paz.....</i>	<i>pág. 32</i>
<i>II.1.b La política de participación en misiones de paz de Brasil.....</i>	<i>pág. 35</i>
<i>II.1.c La política de participación en misiones de paz de Argentina.....</i>	<i>pág. 38</i>
CAPITULO III.....	pág. 42
III. 1 Breve caracterización del conflicto haitiano y del mandato de MINUSTAH..	p. 42

<b>III. 2 Objetivos y motivaciones de los países del Cono Sur: ¿Por qué ir a Haití?</b> .....	<b>pág. 49</b>
<b><i>III.2.a La decisión chilena</i></b> .....	<b>pág. 49</b>
<b><i>III. 2. b La decisión de Brasil</i></b> .....	<b>pág. 56</b>
<b><i>III.2.c La decisión de Argentina</i></b> .....	<b>pág. 60</b>
<b>CAPITULO IV</b> .....	<b>pág. 65</b>
<b>IV.1 La cooperación política. Breve aproximación conceptual</b> .....	<b>pág. 65</b>
<b>IV.1 Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití</b> .....	<b>pág. 67</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>pág. 81</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>pág. 89</b>

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

(ACNUR) Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

(AEC) Asociación de Estados del Caribe PNUD,

(BID) Banco Interamericano de Desarrollo

(CAECOPAZ) Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz

(CARICOM) Comunidad del Caribe

(CECOPAC) Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile

(CIVPOL) Cuerpo de Policía Civil de la MINUSTAH.

(COTER) Comando de Operaciones Terrestres del Ejército Brasileño

(CS) Consejo de Seguridad de la ONU

(DOMREP) Misión del Representante Especial del Secretario General de la ONU en la República Dominicana

(EUFOR) Fuerza de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina

(FAO) Organización de Naciones Unidas para la Agricultura

(FENU I) Fuerza de Emergencia de la ONU

(FIP) Fuerza Interamericana de Paz

(FMP) Fuerza Multinacional Provisional en Haití

(IICA) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

(INTA) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

(INTERFET) Fuerza Internacional en Timor Oriental

(ISAF) Fuerza de Asistencia para la Seguridad Internacional en Afganistán.

(KFOR) Fuerza en Kosovo

(MARMINAS) Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en Suramérica

(MARMINCA) Misión para la Asistencia para la Remoción de Minas en Centroamérica

(MICAH) Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití

(MICIVIH) Misión Civil Internacional en Haití

(MINUCI) Misión de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire

(MINUGUA) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

(MINURSO) Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental

(MINUSTAH) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

(MIPONUH) Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití

(MOMEPE) Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú

(MONUA) Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola

(MONUC) Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

(OEA) Organización de Estados Americanos

(OMP) Operación de mantenimiento de la paz / misión de paz

(OMS) Organización Mundial de la Salud

(ONU) Organización de las Naciones Unidas

(ONUC) Operación de las Naciones Unidas en el Congo

(ONUCA) Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica

(ONUMOZ) Operación de las Naciones Unidas en Mozambique

(ONUSAL) Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador

(ONUVT) Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua

(OPS) Organización Panamericana de la Salud

(OTAN) Organización del Tratado del Atlántico Norte

(PNUD) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PROG REM MINAS) Programa de Remoción de Minas em Colombia

(SFOR) Fuerzas de Estabilización en Bosnia y Herzegovina

(SSG) Subsecretaría de Guerra

(UNAMET) Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental

(UNAMIC) Misión de Avanzada de Naciones Unidas en Camboya

(UNAMIR) Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda

(UNAVEM I) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I

(UNAVEM II) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II

(UNAVEM III) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III

(UNCRO) Operación de Restauración de la Confianza de Naciones Unidas en Croacia

(UNFICYP) Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre

(UNICEF) United Nations Children's Fund

(UNIIMOG I); Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas para Irak y Kuwait

(UNIKOM) Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait

(UNIMOP) Misión de las Naciones Unidas en Prevlaka- Croacia

(UNIPOM) Misión de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán

(UNMA) Misión de las Naciones Unidas en Angola

(UNMIBH) Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina

(UNMIH) Misión de las Naciones Unidas en Haití

(UNMIK) Misión de las Naciones Unidas en Kosovo

(UNMIL) Misión de las Naciones Unidas en Liberia

(UNMISSET) Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental

(UNMOGIP) Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán

(UNSMIH) Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití

(UNMOVIC) Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección en Irak

(UNOCI) Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire

(UNOGBIS) Misión de las Naciones Unidas en Guinea Bissau

(UNOGIL) Grupo de Observadores de Naciones Unidas en el Líbano

(UNOMIL) Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia

(UNOMUR) Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda

(UNPREDEP) Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia

(UNPROFOR) Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en ex Yugoslavia

(UNSCOB) Comisión Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes

(UNSCOM) Comisión Especial de las Naciones Unidas en Irak

(UNSF) Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental

(UNTAC) Autoridad Transitoria de Naciones Unidas en Camboya

(UNTAES) Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental

(UNTAET) Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental

(UNTMIH) Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití

## INTRODUCCIÓN

Un rasgo característico del período de posguerra fría es el activo rol que pasó a desempeñar la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la pacificación y resolución de conflictos inter e intraestatales. Desde fines de la década del ochenta y principios de los años noventa, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) se convirtieron aceleradamente en el principal mecanismo de la ONU en el campo de la paz y la seguridad internacionales. Pero en los últimos años las OMP han aumentado rápidamente en número y complejidad. Mientras que en el período 1948-1989 se establecieron sólo dieciocho OMP, desde 1990 se iniciaron cuarenta y tres operaciones nuevas.<sup>1</sup>

Desde su origen hasta el presente, las OMP evolucionaron atravesando dos etapas diferentes (Mackinlay y Chopra 1992; Goulding 1993). La primera etapa (1945-1987), corresponde al período de la guerra fría, caracterizado por operaciones que, a excepción de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), tuvieron un mandato clásico que consistía fundamentalmente en observar el cumplimiento de treguas (misiones de observación) o actuar como fuerzas de interposición (fuerzas de mantenimiento de la paz). La segunda etapa, desde 1988 hasta la fecha, se ha caracterizado por el cumplimiento de mandatos clásicos pero también por la ejecución de operaciones de *segunda generación*<sup>2</sup>. A partir de 1988, entonces, se produce un proceso de transformación de las OMP: la expansión del ámbito de aplicación de las OMP a los conflictos intraestatales y la ampliación del alcance de sus mandatos. Pero al mismo tiempo que las OMP se expandieron en número y vieron ampliarse sus mandatos, comenzó a reflejarse un debate político en el seno de la ONU y en los países miembros contribuyentes de efectivos, que gira fundamentalmente en torno a la utilidad, la eficacia y la crisis de financiamiento de las OMP. En consecuencia, en la última década se manifestaron dos tendencias opuestas: por un lado, una expectativa de mayor involucramiento de la ONU en los conflictos del escenario internacional; y por el otro, una desconfianza creciente en la eficacia de las OMP y en la dispar atención que la ONU le otorga a diferentes conflictos de acuerdo a la relevancia estratégica que posean para los miembros del Consejo de Seguridad (CS).

---

<sup>1</sup> Datos oficiales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/cronologia/pages/timeline.html> (Consultado: 2/11/2007)

<sup>2</sup> Estas tienen como objetivos fortalecer las instituciones, fomentar la participación política, proteger los derechos de las minorías, organizar las elecciones, promover el desarrollo económico y social, actuar frente a desastres naturales, prestar asistencia humanitaria, etc. Sin embargo en estas operaciones no se elimina el componente militar; sino que el mismo se vuelve prioritario porque es preciso alcanzar un mínimo de paz y orden para luego poner en práctica las otras actividades.



En el ámbito del Cono Sur también se extendió el debate en torno a las OMP, pero en términos generales, se sostiene que la participación de las fuerzas armadas en estas operaciones es un factor importante de la presencia externa de un país en el sistema internacional. Argentina, Brasil y Chile incorporaron a las OMP como una de las misiones prioritarias de sus fuerzas armadas y si bien no son un fenómeno reciente -ya que estos países participaron en acciones de este orden en el pasado- durante los años noventa la participación en OMP ha sido revalorizada como una herramienta de la política exterior y de seguridad internacional. Para los tres países es un objetivo importante de sus fuerzas armadas y a la vez un instrumento convergente con los lineamientos de su inserción externa, como se declara de manera explícita en los Libros Blancos de la Defensa de Argentina y Chile y en la Política de Defensa de Brasil.

Pero también la participación en OMP es valorada como una política que genera múltiples oportunidades de cooperación entre los países de la región, en torno de la cual se pueden fortalecer los lineamientos de integración regional en temas de defensa y seguridad. Durante la década del noventa, las OMP abrieron nuevas instancias de cooperación ya sea en términos de formación, adoctrinamiento y entrenamiento del personal militar, como también de realización de ejercicios combinados entre países de la región.

Desde entonces, Argentina, Brasil y Chile vienen desarrollando tres modalidades de colaboración relacionadas a la participación en operaciones de paz: a) las referidas a cuestiones de formación y entrenamiento para OMP. Inicialmente se desarrollaron en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), primer centro regional, creado el 27 de junio de 1995, donde se incorporaron instructores de Chile y Brasil a su planta permanente. Posteriormente en el intercambio con el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC)<sup>3</sup>; b) realización por parte de las distintas fuerzas de ejercicios combinados sobre simulación de operaciones de mantenimiento de la paz, llevados a cabo por efectivos de esos países; y c) participación combinada de elementos militares de estos países en distintas OMP bajo el mandato de la ONU. Este trabajo conjunto refleja la identificación de intereses comunes y la implementación de políticas de acercamiento que han creado una esfera de cooperación donde las OMP ocupan un espacio en expansión.

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) de la ONU es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y

---

<sup>3</sup> El CECOPAC fue creado el 15 de julio de 2002.

Chile, (entre otros países) y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que estos países sudamericanos responden activamente por medio de efectivos militares y civiles frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. El caso reúne una serie de condiciones que lo hacen particularmente importante porque pone a prueba la participación conjunta de contingentes de los tres países bajo el mando de una de las partes, en una operación de carácter regional.

La MINUSTAH es la más reciente de una serie de distintas operaciones desplegada por la ONU en ese país desde septiembre de 1993. Fue aprobada por resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU del 30 de abril de 2004, con un mandato de carácter pluri-dimensional que apunta a lograr la reconstrucción política, institucional y de seguridad del país, y es a la luz de algunos sectores políticos y militares tan ambiciosa en sus objetivos como de difícil realización práctica. La operación contó inicialmente, con un máximo Representante Especial del Secretario General de la ONU, Juan Gabriel Valdés, de Chile, y un Comandante de la Fuerza, Teniente General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, de Brasil, aspectos que denotan el particular protagonismo del Cono Sur en la planificación y ejecución de la misión. Tanto para Brasil, como para Chile y Argentina, MINUSTAH es la misión a la que aportan mayor cantidad de efectivos<sup>4</sup> y el compromiso en el éxito de esta operación ha obligado a mejorar los niveles de coordinación política y militar entre las partes.<sup>5</sup>

El desarrollo de la misión en Haití es reciente y existen aún escasos análisis académicos –además de los editoriales periodísticos- que den cuenta de las razones por las que Argentina, Brasil y Chile decidieron involucrarse en una operación de paz de objetivos tan amplios en un país de la región americana. En consecuencia, tomando en

---

<sup>4</sup> Según datos del Departamento de Operaciones de Paz de ONU, al 31 de octubre de 2007: Brasil tiene desplegados 1.212 militares a MINUSTAH de un total de 1.280 efectivos que participan en misiones de ONU; Chile tiene 503 militares de un total de 523 efectivos empeñados en misiones de ONU, y Argentina posee 562 militares de un total de 904 militares que participan en OMP de la ONU. Ver [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2007/oct07\\_5.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2007/oct07_5.pdf) (Consultado: 02/11/2007)

<sup>5</sup> Según el Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Emb. Jorge Taiana, y el exSecretario de Asuntos Militares, Lic. Jaime Garreta, se reunieron el 13 de mayo de 2005 con sus pares de la República Federativa de Brasil, de la República de Chile y de la República Oriental del Uruguay, en el Palacio San Martín. Esta reunión de los miembros de las Cancillerías y de los Ministerios de Defensa de los cuatro países latinoamericanos con mayor presencia en Haití tuvo como objetivo coordinar conjuntamente sus actividades y lograr así una mayor efectividad en sus trabajos en ese país... La iniciativa se originó en la Reunión Ministerial de Cayena, Guayana francesa, el 18 de marzo del mismo año, y pone de manifiesto la importancia que los países latinoamericanos le asignan al tema Haití en sus respectivas políticas exteriores. En dicho encuentro se buscó alcanzar una coordinación más apropiada en temas del ámbito político y militar, así como en materia de desarrollo económico y social. “Asimismo, este proyecto podría ser el marco para que nuestras Representaciones Diplomáticas en Haití, Cancillerías y Ministerios de Defensa actúen coordinada y conjuntamente no sólo en ese país, sino también ante los foros multilaterales y regionales en donde se aborde la problemática haitiana.” Comunicado de prensa de la Cancillería argentina: <http://mailman.mrecic.gov.ar/mailman/listinfo/comunicadosdeprensa> (Consultado:20/05/2006)

cuenta la importancia que tiene la operación en Haití para estos países del Cono Sur y considerando los enormes desafíos que plantea su mandato, resulta relevante llevar a cabo una investigación que aborde al menos dos aspectos referidos a este tema que no han recibido suficiente atención y que pueden contribuir a futuros esquemas de cooperación sub-regional: a) analizar de manera comparada los fundamentos de la decisión política de participar, para dar respuesta a la pregunta de por qué los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile decidieron involucrarse en este conflicto; b) evaluar las instancias de coordinación política que esta misión ha generado entre los tres países, con respecto a los mecanismos ya existentes referidos a operaciones de paz. Se toma como perspectiva conceptual la definición de cooperación internacional “como un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas.” (Keohane 1988:88)

A modo de aportes a esos objetivos principales se plantearán algunos interrogantes: ¿Qué instancias institucionales de cooperación política se crearon entre Argentina, Brasil y Chile vinculadas a su participación en las OMP?, ¿En qué misiones de paz de ONU coincidieron contingentes de estos tres países?, ¿Cuáles son los criterios generales de su política de participación en OMP y cuáles son los intereses de los tres países en la misión de Haití? ¿Cuáles son los fundamentos de esta decisión de participar en una misión de estas características? ¿Qué motivaciones han tenido estos países para involucrarse de manera conjunta en esta misión? ¿Hay motivaciones convergentes o divergentes?, ¿Qué impacto tiene esta misión en los niveles previos de cooperación en tareas referidas a las OMP?, ¿Logró la participación en Haití aumentar la coordinación entre los tres países en aspectos relacionados con las OMP? ¿Hay nuevos mecanismos institucionales que apuntan a mejorar esa coordinación?. A lo largo de los capítulos de este trabajo se esbozan algunas respuestas a estos interrogantes.

Como se señaló, la participación en operaciones de paz de la ONU es una misión común de las fuerzas armadas argentinas, brasileñas y chilenas y la cooperación en actividades vinculadas a estas misiones es un aspecto de las relaciones bilaterales de estos países que se ha expandido desde niveles más simples de intercambio y entrenamiento de oficiales hasta la participación conjunta de efectivos en la misión MINUSTAH de la ONU desplegada en Haití. La hipótesis de este trabajo es que los incentivos y los intereses de Argentina, Brasil y Chile que motivan su participación en Haití difieren de un caso a otro, pero que aún así, esta operación representa un cambio cualitativo en la participación en OMP y en la cooperación de los tres países en cuestiones relativas a las misiones de paz.

Esta disertación se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se analiza la evolución de las operaciones de paz y se explicita la participación de Argentina, Brasil y Chile en esas misiones, con particular énfasis en el período 1990-2005. En el segundo se explican los criterios y fundamentos de la participación en operaciones de paz de los tres países. El tercer capítulo presenta una breve caracterización del conflicto haitiano, del mandato de la MINUSTAH, y describe en profundidad la decisión de participar de los tres países en esta operación en Haití. En el cuarto capítulo se introduce una aproximación conceptual a la cuestión de la cooperación y se analizan las instancias y mecanismos de cooperación institucional entre Argentina, Brasil y Chile en cuestiones referidas a la participación en OMP. Finalmente se presentan conclusiones sobre la hipótesis del trabajo.

Esta investigación es de tipo bibliográfica y para su desarrollo se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras se consultó documentación oficial pública de los Ministerios de Defensa, las Cancillerías y las fuerzas armadas de los tres países y se realizaron entrevistas con informantes calificados (funcionarios de Cancillería, Defensa y/o Fuerzas Armadas). En cuanto a las fuentes secundarias, se hizo un relevamiento de bibliografía especializada, libros, diarios y revistas con información relativa a la participación de Argentina, Chile y Brasil en la misión de paz MINUSTAH y los mecanismos de cooperación entre los tres países vinculados a esta actividad.

## CAPÍTULO I

### I.1 La evolución de las operaciones de paz en el seno de la ONU

#### *I.1.a Evolución de las operaciones de paz.*

##### *I.1.a.1 El surgimiento de las OMP*

En sentido opuesto a lo que pudiera suponerse, el término "operación de mantenimiento de la paz" no figura de manera explícita en ninguna de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. En la Conferencia de San Francisco, los Estados miembros de la ONU crearon el CS como el órgano de competencia y responsabilidad primordial de "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz..." primer propósito fundamental de las Naciones Unidas," según la Carta de la ONU firmada el 26 de junio de 1945.<sup>6</sup> Y en orden a cumplir con ese objetivo la Carta prevé un amplio abanico de mecanismos políticos y diplomáticos, otorga al CS atribuciones conferidas en el capítulo VI (Arreglo pacífico de las controversias), e incluye la facultad de hacer uso de la fuerza establecida en el capítulo VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión).

Durante el período de la Guerra Fría, bajo el contexto del enfrentamiento entre bloques, y donde la principal amenaza a la paz y seguridad internacionales radicaba en los conflictos entre estados, este sistema de seguridad colectiva de la ONU no pudo funcionar porque se vio sistemáticamente bloqueado por el ejercicio de vetos mutuos aplicados por los miembros permanentes del CS. Fue en ese entorno que la ONU instrumentó las misiones de paz, inicialmente «operaciones de mantenimiento de la paz» (*peacekeeping*), que surgieron como un mecanismo preventivo para cumplir los objetivos de mantener la paz y seguridad internacionales, superar su incapacidad para establecer una fuerza militar propia y para poner en funcionamiento el sistema de seguridad colectivo previsto.

No resulta fácil establecer el origen histórico de estas operaciones porque algunos autores e incluso algunos gobiernos, toman en cuenta referencias que se remontan a los años veinte durante la primera posguerra, antes de la creación de la ONU. Sin embargo, la posición más aceptada –y de algún modo oficial- es tomar como punto de partida y como

---

<sup>6</sup> Carta de Naciones Unidas. Capítulo I, Artículo 1, inciso 1.

comienzo de la historia de las OMP a la misión de Vigilancia de la Tregua (ONUVT), integrada por observadores militares (desarmados) y destacada por la ONU en Medio Oriente en el inicio del conflicto árabe-israelí, en junio de 1948, con el fin de vigilar el cese del fuego y supervisar los acuerdos de armisticio (Goulding 1993).

Pero fue la Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU I), la primera fuerza armada de mantenimiento de la paz de la ONU, compuesta por un contingente militar que se desplegó en Egipto entre Noviembre de 1956 y Junio 1967, en la región del Canal de Suez, luego del ataque conjunto Anglo-Francés-Israelí a ese país. En ese caso, y debido al veto de Francia y del Reino Unido que impidió que el CS adopte medidas, fue la Asamblea General la que estableció la FENU I para que ocupe una zona de amortiguación entre egipcios e israelíes. Esta primera fuerza militar de OMP desplegada en Medio Oriente para vigilar el cese del fuego, surgió de manera improvisada, pero el éxito de esta operación sirvió como modelo para el desarrollo de las operaciones siguientes.

#### *1.1.a.2 El concepto de las OMP*

Las OMP no son poderes conferidos inicialmente a la ONU ni se hallan expresamente previstos en su carta, sino que son una atribución implícita del CS para cumplir con su finalidad. Sin embargo, su empleo reiterado en el tiempo y la aceptación por parte de los estados miembros, han generado legitimidad en torno a estas misiones. La propia ONU sostiene que el fundamento jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentra ni en el Capítulo VI, dedicado a los medios estrictamente diplomáticos para el arreglo pacífico de controversias, ni en el Capítulo VII de la Carta, donde se describen medidas militares u otras de carácter coercitivo. Como señalara el Secretario General de la ONU Dag Hemmerskjold, podría agregarse a la Carta el Capítulo "seis y medio" dedicado al mantenimiento de la paz.<sup>7</sup>

No obstante ello, y como se indicó, el Capítulo VII de la Carta contempla medidas de fuerza frente a la amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. Este capítulo provee un marco estratégico, político y militar para las operaciones militares de la ONU y sus distintos artículos autorizan al CS a identificar una amenaza a la paz y seguridad, y a llamar a las partes para que cumplan voluntariamente con las medidas provisionales sugeridas. De no cumplirse con estos pasos previos, el CS puede aplicar sanciones económicas, políticas y diplomáticas; y si estas sanciones no dan resultado, se pueden

---

<sup>7</sup> (<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/intro/1.htm>) (Consultado 22/05/07)

tomar acciones militares, en la medida que fuera necesario para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. En este último caso, las fuerzas pueden ser provistas por los Estados miembros de ONU a través de acuerdos concluidos bajo provisiones del artículo 43 de la Carta. La guerra fría impidió que estas provisiones se cumplieran y que los estados miembros llegaran a acuerdos para que fuerzas nacionales sean cometidas al accionar de ONU. Sin embargo, la ONU implementó durante esa etapa un sistema que le permitió formar, desplegar y dirigir fuerzas militares dispuestas por el Consejo de Seguridad. Aún así, a lo largo de su extensa historia, las operaciones que implicaron el uso concreto de la fuerza han sido una excepción.

A partir de la experiencia desarrollada durante la Guerra Fría, la ONU incorporó lo que se conoce como *doctrina o principios del mantenimiento de la paz*, establecidos por la práctica e identificados por Marrack Goulding (1993) en su ya clásico trabajo sobre el tema. El primero de estos principios es que las operaciones de mantenimiento de la paz son “*operaciones de la ONU*”. Esto se refiere a que son operaciones ordenadas y conducidas por Naciones Unidas, ejecutadas bajo el comando y control de la Secretaría General, y financiadas colectivamente por los Estados miembros de la ONU, según sus respectivas alícuotas. El segundo principio es que estas operaciones requieren, para ser desplegadas, el *consentimiento de todas las partes involucradas en el conflicto* y sólo luego de que se haya llegado a un acuerdo político entre éstas. El tercer principio, identificado por Goulding, es que las fuerzas de las misiones de paz están sometidas a una *estricta imparcialidad*. Esta es considerada como la esencia de las OMP.

En cuarto lugar, *los elementos militares requeridos por la ONU son provistos por envíos voluntarios de los Estados miembros*. Durante la guerra fría, solo en contadas excepciones se dio la participación de alguno de los miembros permanentes del CS. Por el contrario, la mayor parte de las tropas eran proporcionadas por los llamados "poderes intermedios," para reforzar el concepto de neutralidad. Por último, el quinto principio se refiere a que las reglas de empeñamiento de las misiones destacan el *uso de la fuerza sólo en caso de defensa propia*. El concepto de “defensa propia” se ha ampliado en las últimas tres décadas hasta incluir la posibilidad del uso mínimo de la fuerza en orden a cumplir con los objetivos establecidos de la misión.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Las tropas de la ONU portan armas ligeras y pueden hacer uso de la fuerza sólo en defensa propia o en caso de que elementos armados traten de impedirles que acaten las órdenes de sus comandantes. Los observadores militares de las Naciones Unidas no portan armas. Las tropas de las Naciones Unidas pueden ser autorizadas a hacer uso de la fuerza para cumplir con su cometido únicamente en circunstancias excepcionales.

Como señala Goulding, partiendo de la base de esos principios establecidos en las primeras cuatro décadas de Naciones Unidas, una definición de operaciones de paz podría ser la siguiente: “Operaciones establecidas por Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el comando y control de las Naciones Unidas, a expensas de los estados miembros en su conjunto, y con el personal militar y no militar, y otros equipamientos provistos voluntariamente por ellos, actuando imparcialmente entre las partes y usando la fuerza en el mínimo grado necesario.” (Goulding 1993: 455) Con posterioridad, se complementó la idea postulando que el éxito de la operación requería la cooperación de las partes, un mandato claro e identificable, el apoyo continuo del CS y acuerdos financieros apropiados (Boutros Ghali 1993)

Desde el punto de vista militar, estas operaciones representaban un enorme desafío a la estructura, organización, despliegue y misiones de las fuerzas armadas que participaban, porque estas pautas contrariaban los principios militares tradicionales. Las misiones eran improvisadas, se iniciaban con escasa planificación, se agrupaba a militares de diferente capacidad y de distintos estados miembros. A su vez, tenían una baja interoperabilidad debido a la falta de una doctrina, entrenamiento y equipamiento comunes, y al depender de la cooperación de los beligerantes no siempre los contingentes militares podían por sí solos crear las condiciones de éxito de la misión. Con el tiempo, las experiencias demostraron la dificultad de aplicar los principios de la doctrina, en parte debido a que los conflictos comenzaron a cambiar de naturaleza y dejaron de ser conflictos Interestatales para convertirse en mayoritariamente intraestatales. Al mismo tiempo, los compromisos de tregua o cese del fuego, raramente eran respetados y eran claramente insuficientes para lograr la resolución definitiva de los conflictos.

Bajo el período de guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz y los programas de ayuda humanitaria eran conducidos por organizaciones separadas. Las primeras eran competencia exclusiva del CS, implementadas bajo el comando del Secretario General y después de una evaluación caso por caso. Los segundos, eran delegados a otros organismos de ONU (PNUD; ACNUR, etc.) que actuaban bajo un mandato y en donde no se establecían diferencias de acuerdo al caso. De este modo, los organismos actuaban de manera separada según se tratara de crisis política y violencia, o bien desastres naturales (Marks 1994).



La evolución histórica de estas misiones muestra que durante la guerra fría la ONU desplegó una cantidad reducida de operaciones, mientras que en el período de la posguerra fría este número aumentó de manera acelerada. De modo que, en el último tiempo las OMP de la ONU han aumentado rápidamente en número y complejidad. Mientras que en los primeros 40 años de las Naciones Unidas se establecieron sólo 13 operaciones de mantenimiento de la paz, desde 1988 se han iniciado otras 28 operaciones nuevas. El despliegue total de personal civil y militar de las Naciones Unidas alcanzó su punto máximo en 1995 con casi 70.000 miembros procedentes de 77 países.<sup>9</sup>

#### *1.1.a.3 Los tipos de misiones de paz durante la Guerra Fría y la post Guerra Fría.*

La literatura especializada sobre las OMP coincide en denominar como "tradicionales" a aquellas operaciones desplegadas durante la guerra fría, cuyas funciones eran esencialmente militares y los objetivos fundamentales eran actuar para que se respeten los acuerdos de tregua, de cese el fuego o impedir que se reanuden las hostilidades entre las partes en conflicto.

Las *operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales* han sido clasificadas en *misiones de observación* y en *fuerzas de mantenimiento de la paz tradicionales* (Mackinlay y Chopra 1992; Goulding 1993) Las primeras fueron las menos conflictivas operativamente y las que más se desarrollaron durante el período de guerra fría y siguen constituyendo la mayoría de las operaciones desplegadas por ONU. Estas operaciones estaban integradas por observadores militares, generalmente desarmados, reclutados de estados miembros de ONU, neutrales frente a las partes en conflicto. Cada grupo de observación usualmente determinaba su estructura de organización y su *modus operandi* una vez desplegados en el área de acción. Las partes en conflicto contaban con derecho de veto sobre la composición de la fuerza y los métodos de acción. La autoridad de los observadores era más política que militar.

Las *operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales* dependían del consentimiento y cooperación de las partes beligerantes, eran desplegadas con mayor poder militar y se les asignaba tareas más complejas. De por sí, los hombres ya estaban

---

<sup>9</sup> Ver <http://www.onu.org/temas/paz/misiones.htm>. Información general. (Consultado 06/06/2006)

ligeramente armados, desplegados en una zona de exclusión que se establecía entre las partes. Los miembros de estos contingentes estaban autorizados a utilizar la fuerza solo en defensa propia o en defensa del mandato estando bajo ataque armado y estas fuerzas tradicionales también operaban con una definición de comando y control bastante flexible. El uso de la fuerza era ocasional y de carácter pasivo. A pesar de ello, las operaciones eran a menudo bastantes riesgosas, tanto para el personal civil como el militar.

En la actualidad, las actividades "tradicionales" de mantenimiento de la paz han cedido el paso a operaciones complejas que requieren una combinación de medidas políticas, militares y humanitarias. En este sentido, pueden proteger envíos de ayuda humanitaria, atender a refugiados, hacer cumplir embargos o sanciones, desminado o desarme de las partes en conflicto. En cuanto a sus tareas civiles, las operaciones de ONU pueden incluir la supervisión de procesos electorales, la vigilancia de derechos humanos, asistencia humanitaria, organización administrativa, creación de instituciones o reconstrucción de infraestructura y de servicios. Como se verá más abajo, muchas de estas tareas están encomendadas en la misión de Haití.

En esta misma línea conceptual, en su artículo "Second Generation Multinational Operations," Jarat Chopra y John Mackinlay (1992) sostienen que el fin de la Guerra Fría marcó la refundación de la ONU y el nacimiento de una «segunda generación» de misiones de paz, operaciones más complejas, que incluyen un rango más amplio de actividades. Estas tareas de segunda generación requeridas por parte de la ONU en el nuevo escenario de post Guerra Fría pronto evidenciaron la necesidad de una capacidad militar más efectiva. Su clasificación divide a las operaciones en un largo continuo que tiene en una punta a las operaciones de más baja intensidad, que involucran un menor número de recursos y menor riesgo de conflicto para los contingentes de la ONU (como ser las *misiones de observación convencional*) y viceversa, en la otra punta, se trata de operaciones donde el nivel de conflicto es alto y se requiere de una cantidad muy grande de recursos militares (*peace enforcement* (o imposición de la paz)). En el medio de ese continuo colocan a las misiones de paz tradicionales, misiones de paz preventivas, supervisión de cese del fuego entre fuerzas irregulares, misiones de asistencia al mantenimiento de la ley y el orden, protección del envío de asistencia humanitaria, protección de los derechos de paso y las sanciones.

El fin de la guerra fría abre esta nueva etapa en el campo de las OMP. A partir de entonces, el CS empezó a crear misiones que operarían en ambientes políticos más complejos y más hostiles. Los requerimientos militares crecieron significativamente y el principio de un acuerdo de paz previamente aprobado no siempre era tomado en cuenta. Las misiones se volvieron más complicadas que el simple control de una zona de exclusión y requerían fuerzas de mayor tamaño, más equipadas, preparadas para un accionar más agresivo. En esta etapa, no hubo un patrón o modelo uniforme, sino que cada nueva operación era particular en su género, no sólo por las razones del conflicto sino también por otros factores que condicionaban la respuesta de ONU, como ser cuestiones geográficas, históricas, humanitarias, etc. Entre esos factores se encuentran la debilidad de las instituciones, el derrumbe de las economías, los desastres naturales y los conflictos étnicos que se encontraban congelados bajo la guerra fría. De manera que, las operaciones de segunda generación se aplicaron a conflictos dentro de un Estado y no entre estados, y en algunos casos, en “estados fracasados”, es decir aquellos que no poseen condiciones mínimas para subsistir de manera pacífica, y que han fracasado en su aspecto político, económico y social, rasgos todos ellos presentes en la realidad de Haití.

Las misiones se hicieron más complejas porque intentaron desarrollar en conjunto un manejo político, humanitario, económico, social y militar de los estados en conflictos. Los mandatos se expandieron y reunieron actividades del tipo de "consolidación de la paz", es decir "aquellas medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos."<sup>10</sup> Este tipo de operaciones exigía una mayor coordinación entre los distintos organismos de ONU e incluyó nuevas dimensiones al proceso, que comenzó a definirse como de establecimiento de la paz (peace-making) y reconstrucción de la sociedad (peace-building). Estas últimas requieren un despliegue importante de personal civil y militar después de finalizado el conflicto y buscan construir un medio ambiente donde funcionen instituciones gubernamentales que puedan controlar la sociedad, dañada por la guerra civil o el colapso estatal. Las medidas de ayuda humanitaria resultan fundamentales en este punto y son centrales en la operación. Pero también al aumentar el número de tropas requeridas, el control sobre la calidad de entrenamiento y equipamiento se volvió menos eficaz. Actos de imparcialidad, corrupción y criminalidad como los registrados en Camboya, ex Yugoslavia o Ruanda, comenzaron a erosionar la credibilidad de todo el sistema de OMP de la ONU. Incluso en casos como las

---

<sup>10</sup> Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU

anteriores misiones de Haití, algunos elementos de las fuerzas estaban en condiciones inadecuadas para cumplir los amplios mandatos del CS.

En 1992, el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, publicó *Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz*, conocido como *Una Agenda para la Paz*. Este documento representa un hito en la formulación doctrinaria oficial sobre las OMP y su objetivo era especificar los medios para fortalecer y hacer más eficiente el accionar de la ONU frente a los conflictos internacionales. El informe provee precisiones conceptuales sobre los términos **diplomacia preventiva**, **operaciones de mantenimiento de la paz** (*peacekeeping*), **establecimiento de la paz** (*peacemaking*), **consolidación de la paz** (*peacebuilding*) e **imposición de la paz** (*peace enforcement*). Allí también se abordan cuestiones como el papel de las organizaciones regionales, la seguridad del personal en las misiones, el financiamiento de las mismas y propone la formación de un ejército multinacional permanente (**fuerzas stand-by**) para ser utilizado en estas operaciones.

La **diplomacia preventiva** apunta a evitar que las tensiones entre partes se transformen en conflictos violentos. Para ello se efectúan misiones de recolección de datos que permitan determinar la eventual intención de iniciar acciones militares ofensivas. El despliegue preventivo de cascos azules, como una forma de alerta temprana, se realiza con anterioridad al inicio de hostilidades y con el consentimiento de las partes, y puede entrañar la observación de fronteras y creación de zonas desmilitarizadas.

Las **operaciones de mantenimiento de la paz** (*peacekeeping*) se ejecutan luego de restablecida la paz y apuntan a apaciguar las tensiones y reducir los incentivos para volver al conflicto. Se desarrollan con el consentimiento de las partes en disputa, para controlar líneas de frontera, monitorear el cese del fuego, y supervisar el desarme y la desmovilización de grupos armados. No requieren únicamente de observadores militares y tropas, sino que cada vez más precisan personal civil, como observadores de derechos humanos, de elecciones, especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria, etc.

Las **operaciones de establecimiento de la paz** (*peacemaking*), se realizan una vez que el conflicto se ha desencadenado con el objetivo de que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Incluyen todos los métodos de mediación y resolución de conflictos que contempla el capítulo VI de la Carta y otros documentos internacionales.

Las **operaciones de consolidación de la paz** (*peacebuilding*) son aquellas que se ejecutan después de la resolución de un conflicto con el objeto de reconstruir las estructuras políticas, sociales y económicas. Se trata de evitar el resurgimiento del conflicto y contempla tareas de desarme, restauración del orden y la seguridad, custodia y destrucción del armamento, repatriación de refugiados, entrenamiento de fuerzas de seguridad, monitoreo de elecciones, promoción de los derechos humanos, reforma y fortalecimiento de las instituciones del gobierno, etc.

El quinto tipo de operaciones descritas en la *Agenda* son las de **imposición de la paz** (*peace enforcement*).<sup>11</sup> Estas implican (aunque sea potencialmente) el uso de la fuerza. Y si bien el uso de la fuerza ha sido la excepción, el artículo 42 de la Carta autoriza al CS a iniciar una acción militar para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, siempre y cuando hayan fracasado previamente todos los medios pacíficos. Según el Secretario General, la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza es esencial, para que se pueda dar crédito a la ONU como garante de la seguridad internacional. Estas operaciones se ejecutan sin el consentimiento de las partes en conflicto e incluyen los mecanismos contemplados en los artículos 41 y 42 de la Carta<sup>12</sup>.

Pocos años después, Boutros Boutros Ghali (1995) presentó el informe *Suplemento de Una Agenda para la Paz*<sup>13</sup> donde señala determinados ámbitos en los que han surgido dificultades imprevistas o previstas sólo parcialmente y en los que es preciso que los Estados Miembros adopten "difíciles decisiones". Esta toma de posición del Secretario General fue parte del debate que surgió sobre la eficacia, la utilidad, la legitimidad y las limitaciones de las OMP en el nuevo contexto de conflictividad intraestatal. El documento revisa cuestiones referidas a los instrumentos que la ONU tiene para el control y la

---

<sup>11</sup> Han sido misiones de imposición de la paz las siguientes operaciones: Corea (1950), Kuwait (1990), Liberia (1990), Norte de Irak (1991), Somalia (1992), Ruanda (1994), y Haití (1994).

<sup>12</sup> En la década del 90, teniendo como antecedente la acción internacional llevada a cabo en Corea a partir de 1950, se desarrolló una nueva práctica del uso de las fuerzas armadas: las coaliciones multinacionales y regionales. Estas tienen muchas características comunes a las OMP, sin embargo, se diferencian en los siguientes aspectos: surgen a partir de coaliciones de países interesados ("coalition of the willing"), los que reciben la autorización de actuar por medio de resoluciones del CS, el empleo de la fuerza se realiza bajo comando nacional de un país líder, puede hacer uso de la fuerza de manera ofensiva, su financiamiento no es obligatorio y, por lo general, responde a los miembros que la integran. Es decir que en estos casos tanto el comando como el presupuesto quedan fuera de la órbita de la ONU, y cada país debe afrontar los costos de su participación en su totalidad. Las coaliciones multinacionales han sido utilizadas en distintos escenarios, entre ellos, en Irak, Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Albania, Kosovo, Timor Oriental y Afganistán. Las coaliciones regionales se han registrado en Liberia, Georgia, Ecuador/Perú, Sierra Leona, República Centroafricana, entre otros. Ver Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (CARI) 1999 y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (CARI) 2004.

<sup>13</sup> Documento de Posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas A/50/60\*, S/1995/1\* 25/Enero/1995.

resolución de los conflictos entre los Estados y dentro de éstos.<sup>14</sup> Al respecto, aclara que la ONU no tiene el monopolio de ninguno de esos instrumentos y todos ellos pueden ser utilizados por organizaciones regionales, grupos de Estados constituidos a tal efecto o Estados a título individual. No obstante, la ONU tiene una experiencia sin precedentes al respecto y está mejor dotada que las organizaciones regionales o los Estados Miembros para aplicar los métodos generales y a largo plazo que son necesarios para dar una solución duradera a los conflictos. El documento concluye con recomendaciones referidas a dos cuestiones claves para el funcionamiento de estos instrumentos: el problema de la coordinación entre las distintas instancias de ejecución y el de los recursos financieros necesarios para la realización de los mismos.

Con posterioridad, y a partir de las experiencias recogidas durante los años 90, el Secretario General de la ONU Kofi Annan, solicitó a un Grupo de Expertos que evaluara las deficiencias del sistema y formulara recomendaciones concretas y realistas para cambiarlo. El documento es mundialmente conocido como Informe de Brahimi (2000),<sup>15</sup>. En este informe se advierten los problemas centrales que enfrentan las OMP en el presente y se afirma que “sin un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, la ONU no podrá ejecutar las tareas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen.” (Informe Brahimi 2000: viii) Y se indican también contradicciones que ponen en cuestión el futuro de su existencia: “hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas” (Informe Brahimi 2000: viii)

El informe enuncia una serie de recomendaciones en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación, apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna de la información. Por otra parte, indica que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Pero una vez desplegado, el personal de la ONU debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de la ONU deben ser capaces

---

<sup>14</sup> Se hace referencia a la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, las sanciones, el desarme y la imposición de la paz.

<sup>15</sup> Debe su nombre a quien fuera presidente del Grupo, Lakhdar Brahimi, por entonces Secretario General Adjunto de Funciones Especiales en Apoyo de las Actividades Preventivas y de Establecimiento de la Paz. Curiosamente Brahimi fue Representante Especial del Secretario General para Haití y Jefe de de la Misión de las Naciones Unidas en Haití entre 1994 y 1996

de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y a su mandato, de manera que en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza. Todo esto implica el uso de fuerzas más grandes, mejor equipadas y más caras, pero con un poder de disuasión convincente. Además, se deberá suponer que el personal militar o policial de las OMP que sea testigo de actos de violencia contra civiles está autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de la ONU. Los mandatos del CS deberán tener la claridad que exigen las OMP cuando se despliegan en situaciones potencialmente difíciles.

Finalmente, el Grupo recomienda que la ONU defina la "capacidad de despliegue rápido y eficaz" como la capacidad de desplegar plenamente una operación tradicional de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de la resolución del CS o dentro de los 90 días siguientes en el caso de operaciones complejas. El Grupo recomienda también que la Secretaría envíe un equipo para confirmar que cada uno de los posibles países que han de aportar contingentes está listo para atender las necesidades de adiestramiento y equipo para OMP antes del despliegue. E indica que no deben desplegarse unidades en que no se cumplan esos requisitos.

El fenómeno de evolución de las OMP no ha estado exento de críticas y debates. El futuro mismo de las OMP puede ponerse en cuestión, debido a la incapacidad para resolver los conflictos en muchos de los países en donde se han desplegado y por los problemas presupuestarios, políticos y operativos que se presentan para el despliegue de cada misión. No obstante este panorama, países como Argentina, Brasil y Chile han coincidido en desarrollar este tipo de participación, como una misión destacada de sus propias fuerzas armadas.

## **I.2 La participación de Argentina, Brasil y Chile en OMP en perspectiva histórica**

El compromiso de **Argentina** con el desarrollo de las misiones de paz se inició en 1958 con el envío de observadores militares que se sumaron a la misión (UNOGIL) en el Líbano (Junio-diciembre 1958). Esta operación inauguró lo que sería una larga tradición de participación argentina en misiones de paz, que estuvo al principio circunscripta a la

observación y vigilancia militar de treguas o de acuerdos de cese del fuego, y de zonas fronterizas desmilitarizadas. Pero fue a partir de 1988 cuando esta política tomó un rumbo decidido y se convirtió en una actitud más activa de participación en las acciones dispuestas por la ONU. Desde el gobierno del presidente Menem, la participación en OMP se transformó en un aspecto prioritario de su política exterior y en un nuevo e importante rol de las fuerzas armadas argentinas. El fenómeno ya fue analizado por distintos autores como Norden (1995) Hunter (1996), Llenderozas (1998, 1994) quienes destacan la relación entre este nuevo rol de las fuerzas armadas, el patrón de relaciones cívico-militares que se estableció post- transición democrática y el contexto de seguridad regional del cono sur.

De manera que desde 1958, Argentina ha formado parte tanto de OMP como de fuerzas o coaliciones multinacionales y regionales. Pero fue a principios de la década de 1990, que la participación argentina se incrementó tanto en el número de operaciones como en la cantidad de efectivos desplegados, constituyéndose en un elemento distintivo de su política exterior y uno de sus ejes más permanentes, que logró superar los vaivenes presidenciales y consolidarse como una política de estado (CARI, 1999). A partir de junio de 1990 cuando decidió participar en la misión Grupo de Observadores de ONU en Centroamérica (ONUCA) y luego en agosto de ese mismo año, con el envío de la *Fuerza Argentina* al Golfo Pérsico (como parte de la coalición multinacional), el país cambió el carácter de su participación en las OMP, complementando la presencia de observadores con el despliegue de grandes contingentes militares, pasando a ubicarse entre los mayores contribuyentes de tropas. Argentina participó en 35 de las más de 50 OMP desplegadas desde su creación en 1948 por la ONU. Al contar desde el envío de los primeros observadores militares en el Grupo de Observadores de las ONU en el Líbano (UNOGIL) en 1958, unos 24.000 efectivos argentinos (Fuerzas Armadas, Gendarmería, Prefectura y Policía Federal) han participado en OMP de la ONU (Micha 2005; CARI 2004)

A lo largo de ese periodo, militares argentinos han participado en las siguientes misiones: Congo-ONUC (julio 1960-junio 1964), Angola-UNAVEM I (diciembre 1988-mayo 1991); Irán-Irak-UNIIMOG (agosto 1988- febrero 1991); Honduras-ONUCA (noviembre 1989- enero 1992); Angola-UNAVEM II (mayo 1991-febrero 1995); El Salvador-ONUSAL (julio 1991-abril 1995); Irak-Kuwait -UNIKOM (abril 1991-octubre 2003); Camboya-UNAMIC/UNTAG (marzo 1992-septiembre 1993); Mozambique-ONUMOZ (diciembre 1992-diciembre 1994); Croacia-UNPROFOR (febrero 1992-marzo 1995); Ruanda-UNAMIR (octubre 1993-marzo 1996); Conflicto Perú-Ecuador- MOMEF (marzo 1995-julio 1999);



Eslavonia-UNTAES (enero 1996-enero 1998); Haití-UNTMIH (agosto-noviembre 1997); Guatemala-MINUGUA (enero-mayo 1997); Haití-MIPONUH (diciembre 1997-marzo 2000).

En el presente, las misiones en curso en las que participa Argentina son: Medio Oriente-ONUVT (desde mayo de 1948); Sahara Occidental-MINURSO (desde 1991); Chipre (desde 1993); Bosnia-(OTAN) (desde 1998); Yugoslavia-Kosovo-KFOR (desde 1999), Timor Oriental UNMISET (desde 2001) y Haití-MINUSTAH (desde 2004). (Ministerio de Defensa de la República Argentina 2005).

El cuadro de participación histórica de las tropas argentinas en las distintas misiones de paz indica la siguiente evolución: en 1958 participaron 4 efectivos; en el período 1960-1966 fueron 93 efectivos; de 1967 a 1989 participaron 125 efectivos, y finalmente en el período 1990-2004 fueron 21.527. En total 21 749 efectivos de Argentina participaron en misiones de paz hasta el año 2005, de los cuales 52% fueron del Ejército; 22% de la Armada; 17 % de la Gendarmería Nacional y 9% de la Fuerza Aérea (Ministerio de Defensa de la República Argentina 2005: 20).

Con se mencionó, y debido a las necesidades institucionales de atender a la formación y entrenamiento de los militares para las misiones de paz, el gobierno argentino creó en 1995 el Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) situado en Campo de Mayo. El objetivo era crear una institución de carácter regional, especializada en el entrenamiento del personal militar para participar en los procedimientos operacionales de la ONU. Desde entonces el CAECOPAZ continúa desarrollando sus actividades principalmente dirigidas a efectivos de las tres fuerzas argentinas, pero también con la asistencia de militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela. En este sentido, es uno de los primeros mecanismos institucionales que en materia de operaciones de paz ha servido para ampliar la cooperación militar con los países vecinos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Entrevista al Cnel. Gastón Fermepin, ex Director CAECOPAZ realizada el 6 diciembre 2005.

En el caso de **Brasil**, la historia oficial curiosamente se remonta al siglo XIX para indicar la primera participación en misiones de paz (Costa y Muñiz, 2004).<sup>17</sup> Pero considerando el período que va desde la creación de la ONU, la actuación brasileña ha seguido en realidad un derrotero bastante similar al caso argentino. En ese sentido, “Brasil participó en 34 OMP sumando una cantidad de efectivos total superior a los diez mil hombres...con diferentes formas de actuación e intereses contenidos en cada una de ellas.” (Leone Pepe y Mathias 2005: 58). Sin embargo, a diferencia de Argentina, Brasil tuvo su primera experiencia histórica de fuerzas armadas en OMP de la ONU con el envío de 6.300 hombres en FENU I (Fuerza de Emergencia de la ONU) entre 1957 y 1967, en la crisis del Canal de Suez. Para esta operación se envió a Egipto el “Batalhão Suez”, un Batallón de Infantería de unos 600 hombres, y durante dos breves períodos -de enero a agosto de 1964 y de enero de 1965 a enero de 1966- ejerció el Comando operacional de FENU I.

A partir de 1967 Brasil disminuyó notoriamente su participación en este tipo de operaciones de la ONU hasta fines de los años ochenta. El único dato significativo en el período 1964-1985 del gobierno militar brasileño fue la participación en la crisis de República Dominicana, con el envío de efectivos militares y el ejercicio del comando de la Fuerza Armada Interamericana que cumplió desde abril hasta agosto de 1965. (Leone Pepe y Mathias 2005: 61).

Con el retorno a la democracia, el gobierno brasileño desarrolló una diplomacia más proactiva en los espacios multilaterales y procuró aumentar su protagonismo en la ONU, particularmente en el CS, órgano del que se ausentaba desde 1969. Como resultado de su nueva política obtuvo la designación como miembro no permanente del CS en cuatro períodos: 1988-89; 1993-1994; 1998-1999 y 2004-2005. Al mismo tiempo, comenzó a comprometerse más activamente con las misiones de los cascos azules. De manera que, al igual que Argentina, a fines de los años ochenta y principio de los noventa, Brasil aumentó su participación en OMP, a la vez que buscó tener un rol mayor en ellas, enviando no sólo observadores sino también contingentes de efectivos militares. A lo largo de este período también “es posible notar en la participación de Brasil la preocupación creciente con la situación de las ex-colonias portuguesas.” (Leone Pepe y Mathias 2005:62)” Sin embargo, y a pesar de esta vasta experiencia, fue sólo en la misión MINUSTAH en Haití que Brasil asumió una posición destacada (Leone Pepe y Mathias 2005:64).

---

<sup>17</sup> Se refieren a la participación brasileña en las operaciones militares contra el régimen rosista que se ejecutaron entre 1851 y 1852.

En su larga trayectoria Brasil integró las misiones de paz siguientes:<sup>18</sup> República Dominicana-DOMREP -ONU (mayo 1965-octubre 1966); República Dominicana- FIP-OEA (abril-agosto 1965); Costa de Marfil-MINUCI (2003-2004); Guatemala-MINUGUA (1994-1997); Ecuador/Perú-MOMEPA (marzo 1995- junio 1999); Angola- MONUA (julio 1997-febrero 1999) ; Congo-ONUC (julio 1960-junio 1964); América Central- ONUCA – (1989-enero 1992); Mozambique-ONUMOZ (enero 1993-diciembre 1994); El Salvador-ONUSAL (1991-1992); Timor Oriental-UNAMET / INTERFET / UNTAET (1999-2001); Angola-UNAVEM I, II, III – (enero 1989- julio 1997); Croacia-UNCRO –(mayo 1995-enero 1996); Oriente Medio- UNEF ( enero 1957- julio 1967); Prevlaka- UNIMOP –(1999-2002); India/Paquistán-UNIPOM (1965); Angola-UNMA (agosto 2002-febrero 2003); Liberia-UNOMIL –(1993); Uganda/Ruanda-UNOMUR (junio 1993-septiembre 1994); Ex-Yugoslavia-UNPREDEP (1995-1999); Ex-Yugoslavia-UNPROFOR (agosto 1992-marzo 1995); Balcanes- UNSCOB (1948-1949); Nueva Guinea Occidental-UNSF (1962); Eslovenia Oriental - UNTAES (enero 1996-enero 1998).

Actualmente, las misiones en curso en las que Brasil participa son<sup>19</sup>: América del Sur -OEA MARMINAS (desde mayo 2003); Programa de Remoção de Minas na Colômbia- PROG REM MINAS-OEA (desde marzo de 2006); América Central-OEA-MARMINCA (desde 1991); Haití-MINUSTAH (desde 2004); Costa de Marfil- UNOCI (desde octubre 2003); Liberia- UNMIL (desde 2003); Chipre- UNFICYP ( a partir de 1995 dos militares brasileños integran el Batallón de Infantería Argentino); Timor Oriental (UNMISSET (desde 2002); Guinea-Bissau-UNOGBIS (desde 2004).

Para **Chile**, al igual que Brasil, la memoria histórica de la participación en OMP, también se remonta a etapas anteriores a la creación de la ONU.<sup>20</sup> Pero con posterioridad, la experiencia chilena en las OMP bajo el mandato de la ONU evolucionó en tres etapas.(Di Nocera García y Benavente Cresta 2005; Péndola Brondi 2005). En la primera fase la participación chilena fue de carácter individual mediante observadores y oficiales de enlace militar. Bajo esta modalidad Chile participó en 9 misiones, comenzando en el año 1949 con el envío de oficiales para integrar el Grupo de Observadores Militares de ONU en la India y

<sup>18</sup> <http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/missoesencerradas.htm> (Consultado 22/02/2007)

<sup>19</sup> <http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/missoesatuais.htm> (Consultado el 10/12/2006)

<sup>20</sup> Según la visión oficial, la experiencia de Chile se inició en el año 1935 con un grupo de observadores militares enviado para integrar la Comisión Militar Neutral de Chaco Boreal (compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú y Uruguay) encargada de supervisar los acuerdos al término de la Guerra del Chaco, que incluía la separación de fuerzas y la desmovilización de los ejércitos.  
<http://www.cecopac.cl/inicio.htm> (Consultado: 22/05/07)

Pakistán (UNMOGIP) hasta la reciente participación en la Misión de Apoyo de la ONU en Timor Oriental (UNMISET) en el período 2002-2003.(Péndola Brondi 2005:74).

En 1993 Chile inició gradualmente la segunda fase sumando contingentes mayores y unidades militares a los aportes individuales. El primer paso en este sentido fue dado en la Misión de Observación de ONU para Irak y Kuwait (UNIKOM) en 1991 con el envío de una unidad de helicópteros con 50 efectivos de la Fuerza Aérea Chilena (Péndola Brondi 2005:77). La tercera etapa se desarrolla en la actualidad y se caracteriza por el despliegue de sus fuerzas armadas en unidades conjuntas, o combinadas; por ejemplo, la participación en Bosnia-Herzegovina, a través de efectivos del Ejército en forma integrada con una Unidad de Combate de Gran Bretaña, y el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una Fuerza de Tareas de Argentina (Di Nocera García y Benavente Cresta 2005: 65).

Desde fines de la década del cuarenta, Chile participó<sup>21</sup> en diferentes operaciones alrededor del mundo: integró la misión UNIPOM en India y Pakistán (1965–1966); la misión de la OEA en Honduras y El Salvador que supervisó el fin del conflicto entre ambos países 1969 y posteriormente integró la misión UNOSAL en El Salvador, en el período 1991-1995. Fuerzas armadas chilenas participaron, como se mencionó, en la misión en Irak, UNIKOM, desde 1991 a 1992 y también lo hicieron en la misión UNSCOM en 1996, cuyo objetivo era detectar armamento de destrucción masiva que estuviera en poder del gobierno de Irak.

Chile integró la misión UNTAC, en Camboya (1992–1993) y para esa época, en 1993, también se involucró en la misión MARMINCA, de la OEA, en Nicaragua. Posteriormente lo hizo en Ecuador y Perú en la misión MOMEPE, OEA, (1995-1998). Entre 1997 y 2002 participó en Bosnia Herzegovina, en la misión UNMIBH de la ONU y en el período 2003-2004 se involucró en la Misión SFOR de la ONU, al principio con dos oficiales del Ejército integrados con personal británico en la Fuerza Estabilizadora (SFOR), para posteriormente desplegar un pelotón de infantería. En Irak nuevamente Chile formó parte de la misión de UNMOVIC con un Inspector de Armas, (2000–2003). Para esa misma etapa, participó en Timor Oriental UNTAET (2000-2002) y en UNMISET (2002).

---

<sup>21</sup> <http://www.cecopac.cl/index2.htm> (Consultado el 14/05/2006)

También integró la misión ISAF de la ONU en Afganistán (2003-2004) con un Oficial y un Suboficial de Ejército, desplegados en la Plana Mayor del Cuartel General del Batallón Español. Y en la República Democrática del Congo, participó en MONUC de la ONU (2003-2004) con una Unidad de Evacuación Aeromédica del Ejército (dos médicos, dos paramédicos y enfermeros, y equipo médico especializado.)

Las misiones en las que Chile continúa actualmente participando son las siguientes: India-Pakistán-UNMOGIP (desde 1949); Líbano-UNOGIL (desde 1958); Palestina-ONUVT (desde 1967); Bosnia Herzegovina-EUFOR, de la Unión Europea, (desde 2005); Kosovo-UNMIK, (desde 2000). El caso de la misión UNFICYP en Chipre es particular porque Chile envió en diciembre de 1999 un oficial de la Armada para integrarse a la Plana Mayor del Batallón Argentino y luego, en el año 2003, se concretó la participación chilena en una operación conjunta con el contingente argentino. En la actualidad Chile participa allí con 26 efectivos del Ejército y la Armada. En Haití participó inicialmente junto a Estados Unidos, Francia y Canadá en la Fuerza Multinacional Provisional-(FMP) (febrero-mayo 2004) y en MINUSTAH, desde mayo de 2004.

Como sucedió con Argentina, a medida que aumentaba el compromiso con las misiones de paz y el número de militares involucrados en estas operaciones, las fuerzas armadas chilenas tuvieron que instrumentar un mecanismo más institucionalizado de capacitación específica para su personal. En el año 2002 se creó el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, (CECOPAC) que por su carácter conjunto se ocupa básicamente de la instrucción, preparación y entrenamiento de personal civil, militar y policial destinado a participar en misiones de paz. También está orientado a la capacitación de personal extranjero con financiamiento externo, desarrolla investigaciones relacionadas con el tema y cumple funciones de asesoramiento al Ministro de Defensa en todas aquellas materias referidas a las OMP.

Bajo una perspectiva comparada, en los tres países se desarrolló un proceso de evolución de la participación en OMP con una característica similar: de contribuciones individuales -básicamente observadores militares- se derivó en el envío de contingentes mayores, congruente con la transformación general del rol de la ONU. A su vez, los tres tienen en común el haber incorporado las OMP como un elemento destacado de su presencia en la esfera internacional y que ellas forman parte de sus objetivos de política exterior y de defensa, cristalizándose como misiones de sus fuerzas armadas y de seguridad.

Finalmente, la participación en más operaciones y el aumento de los recursos humanos y materiales asignados a ellas generaron transformaciones institucionales y organizacionales, que afectaron a los ministerios de relaciones exteriores, de defensa y a las propias fuerzas armadas y de seguridad de estos países. En este sentido, la creciente participación en OMP volvió necesaria la creación de instituciones específicas para la formación de los efectivos y dependencias dedicadas a la organización, planificación, logística y despliegue de personal. Este proceso requirió, a su vez, la incorporación de pautas de entrenamiento y doctrina novedosas para las fuerzas armadas. El Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) de Argentina creado en 1995 y el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC) de Chile, en 2002, se especializaron en el entrenamiento necesario frente a las exigencias de las OMP.<sup>22</sup>

No obstante esta amplia experiencia que comparten Argentina, Brasil y Chile, no existían hasta el momento mecanismos institucionales de coordinación política y militar que se ocuparan precisamente de la participación en OMP. A lo sumo, el entendimiento diplomático se construía en espacios institucionales más amplios como el Consejo de Seguridad o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Pero ninguno de los esquemas político-institucionales como el MERCOSUR, el Grupo Río o la OEA, crearon el entorno propicio para el desarrollo de mecanismos de cooperación regional en OMP (Hirst 2007). La colaboración se limitaba al intercambio entre oficiales de las fuerzas armadas para la capacitación y entrenamiento, y a la participación en ejercicios bilaterales y multilaterales de simulación sobre misiones de paz.

La misión MINUSTAH en Haití es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y Chile, (entre otros países) y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que estos estados responden activamente, por medio de efectivos militares y civiles, frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. Este hecho representa por si mismo un punto de inflexión en su política de participación en OMP, y es por ello que resulta oportuno analizar los intereses que en cada caso motivaron esta participación para revelar posibles convergencias o divergencias. Por varias razones, que se expondrán más adelante, la misión en Haití representa un cambio cualitativo en la política de participación en OMP de estos países y puede ser un punto de

---

<sup>22</sup> En el caso de Brasil no hay aún un centro de entrenamiento conjunto. El Comando de Operaciones Terrestres del Ejército Brasileño (COTER) es el responsable para la preparación de las tropas que se destinan a estas misiones y lo mismo hace la Força de Fuzileiros da Esquadra de la Marina Brasileña.

partida hacia una mayor cooperación en cuestiones relativas a la seguridad regional. Pero para comprender este cambio es necesario analizar los fundamentos políticos generales de la participación en misiones de paz y el grado de institucionalización de esta política en los tres países.

## **CAPITULO II**

### **II.1 Los fundamentos políticos de la participación en Operaciones de Paz. Los instrumentos normativos.**

#### ***II.1.a La política de Chile en misiones de paz***

En el caso de Chile, aumentar la participación en las OMP propiciadas por la ONU es uno de los objetivos específicos de su política exterior (Alvear Valenzuela 2004: 61) Pero el estado chileno también destacó entre sus Objetivos de la Defensa Nacional el de “Contribuir a la manutención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.” <sup>23</sup>

Desde mediados de la década de los noventa, Chile definió un marco normativo más preciso que Brasil y Argentina, determinando límites y competencias en la participación en OMP y regulando esta actividad con definiciones claras. En 1996, estableció mediante el Decreto Supremo SSG N° 94, el instructivo del Presidente de la República sobre “La Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz” que fijó el marco general de la participación en estas operaciones, y que tiene su fundamento jurídico en los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República de 1980.

Con posterioridad, cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, incorporando otras OMP dispuestas por el CS de la ONU, se publicó en octubre de 1999 el Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Este ratificó los contenidos de la mayor parte de la política que estaba vigente y se limitó a modificar su artículo 4, incorporando las operaciones de Imposición de la Paz, contempladas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Con este instrumento normativo las autoridades chilenas buscaron establecer “las reglas y criterios que definan claramente la forma en que se produce la participación nacional en las indicadas operaciones, incluidas las operaciones de imposición de la paz.” (Decreto Supremo SSG

---

<sup>23</sup> <http://www.defensa.cl/> (Consultado 12/12/2006)



68/1999) Y para ello promulgó una "Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz", que explicita los lineamientos y pautas a seguir.

Esta política establece que “El mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena...” (Decreto Supremo SSG 68: art. 1) Por tanto, la participación del país con tropas en misiones autorizadas por un mandato del CS de la ONU, es una forma real, concreta y soberana de reafirmar tal compromiso con la comunidad internacional.( Di Nocera García y Benavente Cresta 2005: 66). En este documento se define como OMP “todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de la ONU o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.” (Decreto Supremo SSG 68, art. 3) A su vez incluye explícitamente en su Art. 4 a las operaciones de imposición a la Paz, incluidas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

El punto más destacable de esta política es que se hace explícita una serie de criterios político-estratégicos, que rigen la determinación de concurrir a participar en OMP: “Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional.”...“Este interés se relaciona, entre otros aspectos, con los compromisos del país con la ONU y su preocupación con las situaciones de conflicto en zonas geográficas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales.” (Decreto Supremo SSG 68, 6.1). En cuanto a las operaciones en sí mismas, esta política establece que deben obedecer a un mandato del CS de la ONU que defina claramente los alcances de las operaciones y su duración, y que no se formarán ni se pondrán contingentes a disposición de la ONU o de un Estado en particular, para que éste determine autónomamente su despliegue. (Decreto Supremo SSG 68:6.1, 6.3 y 6.4)

No obstante eso, esta política establece en su art. 10 que “nada de lo señalado en este documento puede entenderse como una renuncia o limitación del derecho que asiste al Estado de Chile para concurrir al cumplimiento de obligaciones que pudieren dimanar de otros acuerdos internacionales de carácter bilateral o regional,” autorizando de esta forma,

si fuera necesario y de acuerdo a los intereses nacionales, la participación en otro tipo de operaciones como ser las coaliciones multinacionales o regionales.

Por otra parte, la autoridad chilena considera de interés, esperar siempre donde sea posible, que las partes involucradas en el conflicto, soliciten la intervención de Fuerzas de Paz, salvo el caso de operaciones de imposición de la paz, en donde no se requiere dicha solicitud. (Decreto Supremo SSG 68: art. 6.5). Además, la participación en OMP está sujeta a una ponderación de los costos que involucran respecto de los beneficios que el país obtiene y en ese sentido es que cada solicitud de la ONU se evaluará en forma separada, a la luz de todos los criterios mencionados. (Decreto Supremo SSG 68: Art. 6.6 y 6-7)

A su vez, esta política fija otros criterios operativos para determinar la participación como ser: establecer previamente y con claridad el tipo de operación en que se participará, el país y la zona donde se desarrollará, el tipo y cantidad de medios a comprometer, así como la duración de la misión. En cuanto a los recursos humanos establece que sólo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal de la conscripción obligatoria.(Decreto Supremo SSG 68: Idem, Art. 7.1 y 7.4)

En cuanto a los procedimientos institucionales y administrativos establece que la responsabilidad sobre la evaluación de cada petición, y la proposición posterior al Presidente es de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en conjunto, aunque la responsabilidad de la coordinación de todos los aspectos referidos a una operación de paz, recae en el Ministerio de Defensa.( Decreto Supremo SSG 68: Idem, Art. 8.1 y 8.2) En esta política se determina también la creación con carácter permanente de un Grupo de Análisis en el Ministerio de Defensa Nacional (Estado Mayor de la Defensa Nacional), que estudia cada caso a la luz de esta política y de las orientaciones que emitan los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. En última instancia, la decisión final ejecutiva sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de paz la adopta el Presidente de la República, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores. (Decreto Supremo SSG 68: Idem 8.3 y 8.5)

Asimismo, el proceso decisorio incluye la autorización legislativa, ya que como tal decisión involucra el desplazamiento de tropas fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución Política de Chile, tal materia debe ser regulada por ley. En este sentido, la Ley Nº 19.067 de 1991, derivada de la norma constitucional, establece: “La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas. De esta forma la resolución soberana que adopte el Presidente de la República para participar con fuerzas militares chilenas en OPAZ, es ratificada por otro poder del Estado y formalizada en una norma que compromete e involucra en el procedimiento a los dos ministros de Estado que tienen ingerencia en este tipo de operaciones. Di Nocera García y Benavente Cresta, 2005: 67)

Finalmente, es necesario subrayar que el basamento normativo quedó reflejado también en el Libro de la Defensa Nacional de Chile del año 1997, en sus Partes II y III, y en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002, en su parte III, Sector defensa y políticas internacionales, donde se incluye una descripción exhaustiva de la participación chilena en operaciones de paz.( Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997; Libro de la Defensa Nacional de Chile de 2002)

### ***II.1.b La política de participación en misiones de paz de Brasil***

Desde la perspectiva del estado brasileño, la participación en misiones de paz es un instrumento útil de la política exterior y de defensa, que se basa en el compromiso de Brasil con el sistema establecido en la Carta de la ONU, y que contribuye a estrechar las relaciones con países de particular interés para su política externa. A su vez, la experiencia de Brasil en las misiones internacionales “sirve para proyectar favorablemente su imagen, obteniendo significativos dividendos internos e externos, ratificando su posición de actor importante en el escenario mundial y conquistando un espacio que le es debido en el ámbito de las relaciones exteriores.”<sup>24</sup> La participación en misiones de paz le acredita creciente

---

<sup>24</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm> (Consultado 22/03/2007)

prestigio a la política externa y a las propias fuerzas armadas brasileñas, aumentando la proyección nacional en el escenario mundial.

No obstante ello, la diplomacia brasileña mantiene una postura crítica de las operaciones de paz. Desde su visión, ellas son solo una parte de un contexto más amplio en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, “no basta con enviar operaciones de paz, sino que es preciso abordar los problemas que tornan necesarias esas operaciones de paz.....Brasil tradicionalmente ha enfatizado la necesidad de que las Naciones Unidas prioricen la cuestión de la prevención de los conflictos, para evitar que estos irruman. No hay posibilidad de establecer una paz duradera en la ausencia de esfuerzos para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad social y económica, y los patrones inadecuados o insostenibles de desarrollo. Si no se solucionan, esos problemas probablemente conducirán a la violencia, la violación de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Derecho Humanitario Internacional y, finalmente, provocarán el colapso de la autoridad civil y del tejido social.”<sup>25</sup>

En cuanto al marco normativo y sus fundamentos, la participación de Brasil en misiones de paz está basada en los preceptos del art. 4º de la Constitución Federal, y en las directrices establecidas en la Política de Defensa de Brasil.

En este sentido, el gobierno brasileño ha instituido recientemente una nueva Política de Defensa Nacional<sup>26</sup> que tiene como premisas los objetivos y principios dispuestos en la Constitución Federal. A su vez, la política de defensa se considera en consonancia con la política externa, que se fundamenta en la búsqueda de la solución pacífica de las controversias y en el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al igual que la anterior política de defensa de 1996, fija entre los objetivos de la defensa nacional, la contribución para la manutención de la paz y la seguridad internacionales, pero a diferencia de la anterior, amplía las directrices referidas al accionar en misiones internacionales. En esta nueva normativa se establecen las siguientes:

- disponer de capacidad de proyección de poder la eventual participación en operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU
- participar en misiones de paz y acciones humanitarias de acuerdo con los intereses nacionales.

---

<sup>25</sup> [www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/grupos/onu/participacao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/participacao.asp) (Consultado 22/03/2007)

<sup>26</sup> Decreto N° 5.484, del 30 de junio de 2005.

La política brasileña para operaciones de paz está pautada por las siguientes líneas o principios generales: <sup>27</sup> 1) las operaciones de paz son instrumentos útiles para solucionar conflictos y ayudan a promover negociaciones político-diplomáticas, pero no pueden sustituirlas porque la solución definitiva siempre dependerá de la voluntad política de las partes; 2) la operación de paz debe estar regida por los principios de imparcialidad, aplicación del mínimo de fuerza necesaria, negociación con todas las partes involucradas e intermediación en la búsqueda de soluciones.

Desde la perspectiva del Ejército brasileño, la tendencia mundial apunta a la concesión de mandatos, por parte de la ONU, para que organismos regionales conduzcan operaciones de mantenimiento de la paz, con el probable aumento de misiones delegadas a coaliciones multinacionales u organismos regionales, con la consecuente disminución del control de las operaciones por parte de las Naciones Unidas. En razón de su alto costo y de las dificultades para obtener resultados definitivos, es probable que las misiones de paz de la ONU que involucren el empleo de tropa disminuyan en el corto o mediano plazo. Por otro lado, las misiones de empleo individual –observadores militares– no deberían sufrir reducción. No obstante ello, por su universalidad, legitimidad y experiencia de más de 50 años la ONU debería continuar, mientras sea posible, conduciendo esas operaciones de mantenimiento de la paz. <sup>28</sup>

Brasil ha tenido fuertes reservas con relación a las operaciones de imposición de la paz, basadas en el Capítulo VII de la Carta de ONU, prefiriendo siempre las operaciones de mantenimiento de la paz, con consentimiento de las partes. Siempre ha insistido que las misiones de paz fuesen establecidas multilateralmente, con amplio consenso, y sabiendo que esa paz sería frágil si no se enfrentaban las verdaderas causas de conflicto – subdesarrollo, pobreza y desigualdades. Tradicionalmente mantuvo preocupación por la interferencia en asuntos internos, que tales mecanismos fueran utilizados por grandes potencias, en particular por los Estados Unidos, como instrumentos de políticas unilaterales. No obstante Brasil comenzó a participar en misiones de carácter coercitivo en 1999 en Timor Oriental. Otra característica distintiva de la participación brasileña en misiones de paz es que se da en países de América Latina o de lengua portuguesa, porque Brasil claramente privilegia la participación en las áreas que considera prioritarias para la política externa. (Diniz 2005: 95)

---

<sup>27</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm> Traducción de la autora. (Consultado: 13/05/2007)

<sup>28</sup> <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm> ((Consultado: 13/05/2007)

### ***II.1.c La política de participación en misiones de paz de Argentina.***

La participación argentina en OMP es un pilar de su política exterior y de defensa. Se basa en su compromiso con la ONU, que al haber ratificado su Carta, adhiere a los propósitos y principios de la organización, particularmente aquellos referidos a mantener la paz y la seguridad internacionales a través del sistema multilateral de seguridad colectivo, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional frente a problemas de carácter humanitario y el respeto a la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por tales motivos, Argentina se ha comprometido a cumplir con las decisiones del CS y a prestar ayuda para llevar a cabo las medidas dispuestas por este órgano.(CARI 2004; Ministerio de Defensa 2005).

El gobierno argentino considera que la participación en estas misiones representa un apoyo efectivo al multilateralismo, prestigia su política exterior e incide en su política de defensa, en particular sobre el instrumento militar. Estas misiones mantienen a las fuerzas armadas en estado de aprestamiento y entrenamiento; refuerzan su interoperabilidad y las capacita para actuar tanto en forma conjunta –entre sus fuerzas- como combinada, en tanto las tropas argentinas se integran a contingentes de diferente nacionalidad.. A su vez, las prepara frente a los conflictos “asimétricos” o de “cuarta generación”, caracterizados por una alta complejidad e incertidumbre. (Ministerio de Defensa 2005)

Las OMP son parte de la política de defensa argentina y así son consideradas en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 1999 y en la Revisión de la Defensa 2001. Según el primer documento la participación en OMP y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales, es una misión complementaria o secundaria de las fuerzas armadas que se suma a su misión principal o primaria pero no la sustituye. “La participación en esta misión estará basada en las capacidades que se disponga y serán contribuyentes a la acción del Estado en relación con nuestros intereses estratégicos, en apoyo a la paz mundial...”(Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999:82) En ambos documentos se establece que “la decisión política de participar descansa en la evaluación de ciertas condiciones: que exista una amenaza real a la paz y a la seguridad internacionales; que el alcance de la misión y los objetivos propuestos sean claros; que respondan a un instrumento jurídico internacional y que las partes hayan acordado la presencia de la OMP”( Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999:63) O bien, que a pesar de la negativa de alguna de ellas, la intervención resulte imperativa para preservar la paz y la estabilidad de la región.(Revisión de la Defensa 2001)

Esta decisión es básicamente de política exterior pero se ha vuelto más compleja al intervenir un número mayor de dependencias estatales con competencias en el tema. Con la experiencia y la evolución de las operaciones, se han ido forjando criterios concretos que, de manera tácita o explícita, son considerados al momento de decidir la participación (CARI 2004). Entre ellos pueden mencionarse: la necesidad de un mandato claro, realista, suficientemente financiado, y aplicado de manera imparcial; la evaluación de los intereses particulares político-económicos directos o indirectos del país en la cuestión; la seguridad del personal desplegado; las posibilidades presupuestarias; el entrenamiento del personal para realizar distintas tareas; la participación diversificada en cuanto al tipo de operación, al tipo de función y la región donde se ejecuta. Finalmente otro criterio que caracteriza a la visión argentina es que estas misiones deben ser también un instrumento para afianzar la cooperación entre las fuerzas armadas de la región. De allí que se promueve la formación de contingentes compartidos con otros países y fomenta la inclusión de efectivos extranjeros en sus contingentes.(CARI 2004: 22-23)

En el caso de Argentina, además de la orientación político-estratégica plasmada en los documentos oficiales de política de defensa, se ha incorporado un instrumento normativo nuevo. La Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas Nro N° 25.880, aprobada el 31 de marzo de 2004, fija el procedimiento por el cual el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso Nacional la autorización -según el artículo 75 inciso 28 de la Constitución Nacional- para el ingreso de tropas extranjeras y la salida de fuerzas nacionales del territorio argentino. Esta ley establece los procedimientos, plazos y excepciones del pedido del Ejecutivo al Congreso y obliga al primero a enviar al segundo, información detallada sobre tipo de actividad a desarrollar; origen del proyecto y fundamentos de los objetivos de la actividad, explicitando los criterio políticos, estratégicos, operativos así como detalles sobre la configuración de la actividad (lugar, fechas y duración de la actividad, países participantes y observadores, cantidad de efectivos, tipos de equipos y armamento, despliegue de las tropas, inmunidad requerida para las tropas, costo y fuentes de financiamiento de la actividad). Con este nuevo marco legal, el Poder Ejecutivo se ve obligado a definir objetivos y fundamentos de manera más explícita y transparente, haciendo más visible los criterios políticos y estratégicos en que se basa la decisión de participación en cada misión de paz.

Bajo una perspectiva comparada, Chile ha avanzado en una mayor institucionalización de la política de participación en OMP, estableciendo un marco normativo y regulatorio de la actividad, que logra transparentar los criterios políticos,

estratégicos, operativos y administrativos que fundamentan su accionar en el campo de las misiones de paz.

A su vez, Brasil posee lineamientos más generales que Chile en términos de participación en OMP. No ha dictado una política específica sobre esta actividad pero ha definido a las misiones de paz entre los objetivos permanentes de su política de defensa. Como se verá más adelante, la decisión de participar en Haití ha demostrado algunas contradicciones e incongruencias de Brasil, a la hora de mantener algunos criterios políticos tradicionalmente aceptados de su política de misiones de paz. La formulación de la nueva política de defensa del año 2005, introduce algunas precisiones más sobre los directrices referidas a la participación en misiones de paz, pero se ajusta al criterio selectivo de participación predominante en la política exterior brasileña.

Por su parte, Argentina ha incluido a las operaciones de paz como parte de las misiones de sus fuerzas armadas y como un elemento permanente de su política de defensa. Sin embargo, no ha formulado una política específica en la materia. Ha demostrado coherencia en el cumplimiento de algunos criterios estratégicos y políticos referidos a la participación en operaciones de paz, pero su política ha estado sometida a vaivenes producto de las restricciones presupuestarias. Las sucesivas crisis económicas han puesto en juego la continuidad de esta política y el Estado ha hecho enormes esfuerzos presupuestarios para cumplir con los compromisos internacionales. En ese contexto suelen reaparecer con fuerza los cuestionamientos políticos sobre la pertinencia de participar en misiones de paz en el exterior bajo el mandato de realizar tareas que bien podrían en muchos casos cubrir necesidades internas. De modo que la falta de presupuesto en otras áreas de gobierno pone en cuestión cada vez que se evalúa la decisión de participar en una misión de paz. La nueva ley de ingreso y egreso de tropas ha creado un marco mucho más institucionalizado para la toma de decisión, haciendo visible los fundamentos políticos y operativos y estableciendo procedimientos más claros en esta materia. Sin embargo, las rutinas institucionales cristalizadas y la dinámica política interna muchas veces conspiran contra la transparencia y el debate en el proceso de toma de decisiones.

No obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países. Existen fundamentos



jurídicos internacionales comunes en los tres casos -básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y el cumplimiento de las resoluciones de la ONU- que están presentes toda vez que estos países deciden participar en una misión. En tanto políticas de estado, crean nuevas oportunidades donde es posible propiciar mayor cooperación política y en algún sentido, avanzar a esquemas asociativos más profundos, como se verá más adelante es el caso de Argentina y Chile, con la creación de una fuerza binacional conjunta para operaciones de paz.

## **CAPITULO III**

### **III. 1 Breve caracterización del conflicto haitiano y del mandato de MINUSTAH**

Haití era colonia francesa hasta que en 1791 esclavos de la isla iniciaron un proceso revolucionario que concluyó con la proclamación de la independencia en 1804. A partir de la segunda mitad del siglo XIX Haití se sumergió en un largo período de violenta inestabilidad política. En 1915 los Estados Unidos intervinieron el país y mantuvieron su tutela hasta 1934, cuando se reestableció el frágil orden institucional que fue nuevamente quebrantado en 1946. Luego de breves presidencias, el 22 de octubre de 1957 asumió el poder Francisco Duvalier, quien se autoproclamó como presidente vitalicio en 1964, suprimiendo la Constitución Nacional e instaurando un gobierno dictatorial. Gobernó hasta su muerte en 1971, y le sucedió en el cargo su hijo Jean Claude "Baby Doc" Duvalier de 19 años de edad, quien se perpetuó en el poder, profundizando la violencia y creando el grupo paramilitar de represión estatal, "Tonton Macoute", que provocó una gran ola de exiliados políticos. "Baby Doc" Duvalier huyó del país en 1986, generando un nuevo ciclo de inestabilidad. Al año siguiente, se promulgó una nueva Constitución y en 1988 se celebraron las primeras elecciones, en las que resultó vencedor Leslie Manigat, derrocado luego por un golpe de estado y a quien le siguieron sucesivos gobiernos golpistas. En marzo de 1990, tras violentas jornadas de protesta, el gobierno militar de turno renunció y asumió la presidencia Ertha Pascal-Trouillot, magistrada de la corte suprema, bajo cuyo mandato se convocaron, en diciembre de ese mismo año, las primeras elecciones auténticamente democráticas en el país.

Durante el periodo que siguió a la caída de los Duvalier, Jean Bertrand Aristide, que había estado exiliado, regresó a Haití y creó el movimiento "Lavalas" (Inundación) con el que resultó electo en las elecciones de diciembre de 1990 (supervisadas por la ONU) con el 67,5% de los votos, convirtiéndose en el primer presidente elegido democráticamente en Haití, nombrando a René Préval como primer ministro. Aristide logró asumir en febrero de 1991, luego de un frustrado golpe de estado encabezado por fuerzas del régimen de Duvalier. Pero a siete meses de haber iniciado su gobierno, un golpe militar encabezado por el general Raoul Cedras derrocó a Aristide, quien se exilió nuevamente en los Estados Unidos.

Raoul Cedras instauró una nueva dictadura que fue resistida internacionalmente. Organizó fuerzas paramilitares (FARPH) y llevó a cabo un proceso de persecución y violencia dejando a Haití al borde de una guerra civil. La OEA desconoció a los miembros de

la junta militar y advirtió sobre la posibilidad de enviar una fuerza multinacional. Poco después, la Asamblea General de la OEA votó por unanimidad una resolución que congelaba todos los bienes de Haití en el exterior y decretaba un embargo comercial, para obligar al gobierno a reinstalar en el poder a Aristide. En enero de 1992, como resultado de negociaciones entre la junta militar y el gobierno derrocado, se nombró primer ministro a René Theodore (aceptado por Aristide desde los Estados Unidos), lo que fue considerado un paso hacia la normalización democrática. Posteriormente, en julio de ese mismo año, Aristide y Cedras acordaron cumplir la resolución de la ONU y dar posesión del cargo al presidente legítimo en octubre de 1993. Con el fin de ayudar en la solución pacífica del conflicto, en diciembre de 1992, el Secretario General de la ONU nombró al argentino Dante Caputo como Enviado Especial en Haití, quien luego sería nombrado también como Enviado Especial de la OEA.

Como apoyo a ese proceso la ONU y la OEA desplegaron en febrero de 1993 la primera operación conjunta, la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) para observar la situación de los derechos humanos. En junio de ese año, el CS impuso un embargo de armas y de petróleo contra Haití, suspendiéndose más tarde con la firma del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores y el Pacto de Nueva York, que planteaban una solución a la crisis y el comienzo de una reconciliación nacional. Pero las sanciones fueron nuevamente impuestas ante las negativas del gobierno de avanzar en la entrega del poder. Finalmente, en septiembre de 1993, el CS estableció la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), pero debido a la falta de cooperación de las autoridades militares haitianas, no pudo ser desplegada plenamente para cumplir su mandato.

De este modo, en julio de 1994, el CS autorizó, por resolución 940, el despliegue de una fuerza multinacional para facilitar el regreso de las autoridades legítimas, mantener un entorno seguro en el país y promover el imperio de la ley. Argentina, que por entonces era miembro del CS, no solo aprobó la resolución sino que también se comprometió con el despliegue de tres corbetas de la Armada en el mar Caribe, que participaron de la fase correspondiente a la "invasión" efectuada el 19 de septiembre de 1994 por la Fuerza Multinacional. La resolución 940 también prorrogó el mandato de la UNMIH para la asistencia al Gobierno legítimo de Haití en la preservación del entorno seguro y estable creado en el curso de la etapa multinacional; la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas y la creación de un cuerpo separado de policía; y la asistencia a las autoridades constitucionales de Haití para la celebración de elecciones libres e imparciales. El 19 de

septiembre de 1994 las fuerzas de la misión multinacional desembarcaron en Haití y el 15 de octubre de 1994, tras la salida del régimen militar, Aristide regresó a Haití y reasumió la presidencia. Cuando asumieron las nuevas autoridades, los jefes militares golpistas se exiliaron en Panamá.

En enero de 1995, el presidente Aristide disolvió las Fuerzas Armadas, dando paso al proceso, junto con la ONU, de creación y fortalecimiento de una policía civil profesional haitiana. El 31 de marzo de 1995, la fuerza multinacional transfirió plenas responsabilidades a la UNMIH. Siguiendo los plazos establecidos, las elecciones democráticas se celebraron en noviembre de ese año, en las que resultó ganador René Préval con el 88% de los votos (Aristide no pudo presentarse debido a que la Constitución haitiana prohíbe la reelección inmediata) también postulado por Aristide y el traspaso de poder al nuevo presidente tuvo lugar el 7 de febrero de 1996. A petición de Haití, el mandato de la UNMIH se prorrogó hasta finales de junio de 1996. Argentina participó en esta etapa a través de la Gendarmería Nacional, desde marzo de 1995 hasta marzo de 1996, desarrollando actividades de monitoreo policial, asistencia y entrenamiento de la nueva policía haitiana, verificación del respeto de los derechos humanos, asistencia y cooperación con otros organismos de la ONU y apoyo a la distribución de efectos para ayuda humanitaria. En esta misión también participaron oficiales, suboficiales y una nave de la Fuerza Aérea Argentina, que fueron afectados a misiones de apoyo, consistentes en el transporte aéreo de autoridades, personal de relevo y carga, así como traslados y evacuación sanitaria.

Entre julio de 1996 y julio de 1997 se desplegó otra misión, la UNSMIH (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití) con el fin de prestar asistencia al Gobierno haitiano para profesionalizar la policía, promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití. A esa operación, le siguió la UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití) que se desarrolló entre agosto de 1997 y noviembre de 1997, para la asistencia al Gobierno haitiano en la profesionalización de la Policía Nacional, y la capacitación de unidades especializadas como la unidad antimotines, la fuerza de reacción rápida y la guardia de seguridad de Palacio, en la que participaron también gendarmes argentinos como Monitores de Policía Civil. En diciembre de 1997 el CS aprobó un nuevo mandato, exclusivamente policial, con el fin de continuar apoyando la profesionalización de la Policía Nacional haitiana y contribuir a la pacificación definitiva del país. La nueva misión fue aprobada con el nombre de MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas) (diciembre 1997-marzo 2000). La MIPONUH otorgó especial atención a la formación de unidades especializadas de policía y a la coordinación entre los asesores

técnicos de la Policía Nacional de Haití subvencionados por el PNUD y los donantes bilaterales. En el marco de esta operación, la Gendarmería Nacional de Argentina destacó un contingente con la tarea de constituir la Unidad Especial de Respuesta Rápida, con capacidad de desplazamiento aéreo y terrestre para rescatar a funcionarios de la ONU en peligro, como así también para proteger instalaciones y bienes de esa organización.<sup>29</sup> Al finalizar la misión MIPONUH, en marzo del año 2000, se instituyó la Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAHA) según lo establecido por la Asamblea General en diciembre de 1999. Su mandato fue el de consolidar los resultados conseguidos por la MIPONUH, apoyar la labor conjunta de la ONU y la OEA para fomentar el respeto por los derechos humanos, fortalecer la efectividad de la policía y el sistema judicial, así como coordinar y facilitar el diálogo de la comunidad internacional con los agentes políticos y sociales de Haití.

En cuanto al proceso político interno, el presidente Préval gobernó bajo una constante crisis social, económica y política, que condujo a la disolución del parlamento en enero de 1999, sin elecciones para renovarlo, y al fallido golpe de estado de octubre de 2000 encabezado por Guy Philippe, quien se refugió en la embajada de los Estados Unidos en Puerto Príncipe. Cuando finalizó el mandato de Préval, Aristide fue elegido nuevamente como presidente en noviembre de 2000, con el 91% de los sufragios, en elecciones que contaron con una gran abstención electoral (los votantes no superaron el 10% del electorado). El presidente Aristide y su partido, Lavalas, reivindicaron la victoria mientras que la oposición, así como miembros de la comunidad internacional, impugnaron los resultados y acusaron al gobierno de fraude. Luego, todo diálogo entre gobierno y oposición fue interrumpido. A fines de 2001 se produjo otro intento de golpe de Estado y en el 2003, a la crisis política se sumó una profunda crisis económica que desató la inflación. Esto incrementó el descontento popular hacia el gobierno, desprestigiado por los actos de corrupción y autoritarismo. En julio de ese año André Apaid, antiguo funcionario del régimen de los Duvalier, se convirtió en el líder del Grupo opositor de los “184” y organizó un encuentro que terminó con víctimas fatales por choques con el gobierno. Para entonces ya no había diálogo ni concertación posibles entre las fuerzas políticas haitianas.

El año 2004 comenzó con las ceremonias por el bicentenario de la independencia, con nula asistencia de la comunidad internacional, quedando demostrada la falta de apoyo externo al gobierno de Aristide. El 2 de enero, el Grupo de los 184 presentó una alternativa

---

<sup>29</sup> El 14 de marzo de 1999, en un accidente aéreo ocurrido mientras realizaban una misión humanitaria ordenada por el Representante Especial del Secretario General de la ONU, perdieron la vida seis gendarmes integrantes de esa Unidad Especial de Respuesta Rápida.

de transición para preparar la salida de Aristide. El 7 de enero se produjo una revuelta y Washington acusó al gobierno haitiano de no ser democrático. A los pocos días, finalizaron los mandatos de los diputados y de dos tercios de los senadores, pero la oposición se negó a nombrar delegados a la Comisión Electoral y Aristide no pudo organizar las elecciones. La Comunidad del Caribe (CARICOM) se ofreció como mediadora y el 31 de enero de 2004, presentó un Plan de Acción Previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis, en el que participaron las Bahamas por el CARICOM, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea. A Aristide se lo acusó de no querer organizar las elecciones y de instaurar una dictadura.

Finalmente, el 5 febrero de 2004 estalló una rebelión armada en la ciudad de Gonaïves que se propagó a otras ciudades, no pudiendo ser contenidas por las fuerzas policiales haitianas de sólo 5.000 miembros para todo el país. Los insurrectos tomaron el control de gran parte de la región septentrional del país. A primeras horas del 29 de febrero, el presidente Aristide abandonó Haití. El Primer Ministro, Yvon Neptune, dio lectura a su carta de dimisión y a las pocas horas, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, juró el cargo de presidente interino, de conformidad con las normas constitucionales de sucesión. El 29 de febrero por la tarde, el Representante Permanente de Haití ante la ONU presentó el pedido de asistencia del presidente interino, en el que éste autorizaba la entrada de tropas al país. Atendiendo a esa solicitud, el CS aprobó la resolución 1529 que autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) integrada con un contingente de infantes de Marina de EEUU, soldados y policías anti-motines de Francia, soldados canadienses y militares chilenos. Asimismo, se declaraba su disposición a establecer una fuerza de estabilización de la ONU para apoyar la continuación del proceso político pacífico y mantener un entorno seguro y estable.

Durante este proceso el presidente interino y el entonces primer ministro, tomaron medidas para formar un gobierno de transición. El 17 de marzo de 2004, el primer ministro, en consulta con el Conseil des Sages (grupo de personas eminentes), formó un gobierno de transición compuesto de 13 miembros. El primer ministro, miembros del Conseil des sages, representantes de diversos grupos políticos y organizaciones de la sociedad civil llegaron a un acuerdo sobre el período de transición, por el cual se celebrarían elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales en 2005, que culminarían con la asunción de un nuevo presidente elegido. El Partido "Lavalas" rechazó el acuerdo. En el mismo también se exponían las medidas que deberían adoptarse en materia de seguridad, desarrollo, derechos humanos, corrupción, descentralización, elecciones, reforma judicial, afianzamiento institucional de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, y la

profesionalización de la Policía Nacional de Haití. También disponía que los firmantes celebraran conversaciones con la ONU respecto del estatuto de la FMP y del seguimiento de la futura misión de estabilización.

El 30 de abril de 2004 el CS aprobó la resolución 1542 que estableció la MINUSTAH por un período inicial de seis meses y pidió que la autoridad de la FMP fuera traspasada a la MINUSTAH el 1º de junio de 2004. El CS determinó que la situación en Haití era una amenaza a la paz y la seguridad en la región, e invocó el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

Según esta resolución, la misión MINUSTAH fue establecida con el siguiente mandato:<sup>30</sup>

I. Entorno seguro y estable:

a) en apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pudiera desarrollar el proceso político y constitucional en Haití;

b) ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití;

(c) prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas;

(d) prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario;

---

<sup>30</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/mandate.html> (Consultado el 5/11/2007)

(e) proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de la ONU y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto;

(f) proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales;

## II. Proceso político:

a) apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional;

(b) ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional;

(c) ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres;

(d) ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local;

## III. Derechos humanos:

a) apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas;

(b) en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan, y presentar informes al respecto;



El mandato de MINUSTAH dejó en claro la complejidad de la misión, el amplio espectro de objetivos (políticos, institucionales y sociales) y la meta, en última instancia, de reconstrucción estatal y social que se plantea a futuro. El carácter de operación regional aparece claro en los puntos en los cuales la resolución destaca el papel de la OEA y del CARICOM. Estas dos instituciones no solo tienen que tener sus representantes participando activamente en MINUSTAH para facilitar la ejecución del mandato sino que además las autoridades de MINUSTAH deben cooperar y coordinar sus tareas con ellas. Bajo este entramado institucional, y fundamentalmente, frente al contexto de crisis política, colapso económico, descomposición del aparato estatal y del tejido social haitiano, es que se activaron los procesos de decisión y cooperación entre Chile, Brasil y Argentina, que se analizarán en los apartados siguientes.

### **III. 2 Objetivos y motivaciones de los países del Cono Sur: ¿Por qué ir a Haití?**

#### ***III.2.a La decisión chilena***

El gobierno chileno inició su participación en Haití junto a las fuerzas multinacionales provisionales de Estados Unidos, Francia y Canadá (FMP) y continuó en la fase siguiente de estabilización participando con el envío de más tropas y liderando MINUSTAH, con la designación de Juan Gabriel Valdés como Representantes Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y Jefe de la Misión. La decisión inicial se tomó con celeridad ya que el presidente Lagos ordenó la movilización de tropas en un plazo de 48hs. El motivo que se esbozó fue apoyar la resolución de las Naciones Unidas para el despliegue de una fuerza multinacional y "contribuir a la restauración de la paz en ese país".(*La Tercera* 2004a)

Desde el gobierno se aclaró que la medida respondía a un pedido concreto de Naciones Unidas y se basaba exclusivamente en el compromiso con la ayuda humanitaria ya que según el presidente Lagos "una crisis muy profunda reclama nuestra presencia para contribuir a la paz y a la continuidad de la democracia en un país de la región" (*La Tercera* 2004b). Con esa decisión el presidente enfrentaba dos riesgos inmediatos, por un lado ser acusado de participar junto a la Casa Blanca en una intervención en Haití, y por otro lado el peligro de que los efectivos chilenos sufran bajas.

En ese momento se declaró que la decisión se fundaba en una política de estado, en el sentido que se autorizaba el envío de tropas chilenas bajo una operación de paz porque había en Haití una situación de crisis grave y "era necesario ayudar a la

recuperación de la paz, al restablecimiento institucional y el ordenamiento general de un país amigo". (*La Tercera* 2004b). "Siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años...nos sentimos en la obligación y el deber, siendo parte de la comunidad internacional, de colaborar con este proceso"... "Nuestra presencia en Haití es completamente necesaria y constituye un compromiso que Chile una vez más efectúa por la paz, la democracia y los derechos humanos" (*La Tercera* 2004a). En suma, uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno chileno fue el del principio de la solidaridad con un país de la región que vive una situación conflictiva.

El presidente Lagos debió defender su posición frente a los cuestionamientos que surgieron de todo el espectro político (de la UDI, los comunistas y entre los propios socialistas) quienes rechazaron tanto el procedimiento como el contenido de la medida, porque el gobierno había anunciado la decisión de enviar tropas antes de solicitar la autorización al Senado y porque dejaba a Chile como el único país de la región que inicialmente participó de la fuerza provisional quedando como aliado de EEUU en una operación intervencionista.<sup>31</sup> A su vez, los críticos consideraban que se había decidido apoyar la resolución del Consejo de Seguridad, presuntamente accediendo a presiones de Estados Unidos y de Francia. En la perspectiva del propio gobierno, la celeridad de la determinación se debió al interés de que el país asuma un rol más protagónico en los asuntos regionales para pasar a "jugar en las grandes ligas de la política exterior". (*La Tercera* 2004c)

La prensa local destacó que se trataba del contingente más grande de la historia de Chile enviado por las Fuerzas Armadas en una misión de paz al extranjero y los círculos políticos no dudaron en interpretar la medida como un gesto a Estados Unidos y Francia, quienes habían solicitado la participación chilena. Tras la inminente caída de Aristide, el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, hizo saber al gobierno chileno que debía tener un rol activo en la fuerza multinacional de la ONU y le solicitó formalmente que enviara tropas de paz a Haití. En comunicaciones a su par chilena, Powell explicó que para Estados Unidos, al igual que para Canadá y Francia, era muy importante que un país latinoamericano se sumara al despliegue de esta fuerza multinacional. La entonces canciller Soledad Alvear también se comunicó con el ministro de Relaciones Exteriores francés, Dominique de Villepin. Paralelamente, en el Ministerio de Defensa también se recibieron llamadas de autoridades castrenses norteamericanas. El gobierno comenzó a

---

<sup>31</sup> Entrevista a Diputado Patricio Hales Dib. Comisión Defensa, Cámara de Diputados de Chile realizada el 26 de abril de 2007, en Lima.

internalizar la idea de que Chile -en su calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad- debía concurrir con sus efectivos a Haití. La decisión chilena fue compensada con un mensaje de agradecimiento del gobierno de George W. Bush que valoró la celeridad con que actuó Lagos. En suma la decisión de ir a Haití tuvo un enorme contenido de gesto hacia Estados Unidos y Francia. (*La Tercera* 2004d)

A su vez también se subrayó desde el gobierno que lo que más pesó al definir el número de soldados fue la presencia internacional que Chile busca alcanzar y en este sentido "...no es lo mismo enviar 20 que 200", porque los contingentes muy reducidos no cuentan. En cuanto a la razón del tamaño del contingente, la ministra Bachelet explicó que "se trata de una misión en el continente y somos parte del grupo de amigos de Haití". (*La Tercera* 2004b) El Jefe del Ejército, el general Juan Emilio Cheyre se refirió a la misión como "una decisión del gobierno que refleja nuestra política exterior y de Defensa" (*La Nación* 2004a) y según la canciller Soledad Alvear "es importante señalar que la decisión se funda en la definición de una política exterior que privilegia la región". (*La Nación* 2004a) En la misma línea la ministra Michelle Bachelet aclaró que: Chile primero, analiza caso a caso su participación en operaciones de paz. Segundo, nunca participará en ninguna operación de paz fuera del contexto de una resolución del Consejo de Seguridad. Tercero, ésta es una resolución que contó con la completa unanimidad de todos los miembros. Cuarto, la razón del Presidente ha sido, por un lado, continuar fortaleciendo las relaciones multilaterales y sobre todo contribuir a llevar paz a Haití, porque lo necesitan". (*La Nación* 2004b)

Chile envió su primer contingente militar en marzo, lo que despertó fuertes críticas de la oposición, básicamente porque fueron enviadas inmediatamente después de la salida del poder del presidente haitiano Jean Bertrand Aristide. Representantes de los distintos partidos el Senado reclamaron no haber sido consultados con antelación y se encargaron de plantear dudas sobre la legitimidad de participar en una acción que propio ex Presidente Aristide había denunciado como una operación forzada por Estados Unidos. Las críticas no sólo surgieron entre quienes rechazaron la decisión de enviar tropas, sino también entre quienes la apoyaron, especialmente porque el presidente Lagos garantizó al secretario general de la ONU, Kofi Annan, la presencia chilena sin "sondear" a los senadores que debían autorizar la decisión. El gobierno tuvo que responder las críticas de los senadores y se dedicó a poner paños fríos a los reclamos argumentando que se trató de una petición explícita del secretario general de la ONU a Ricardo Lagos y que la decisión es también "un mecanismo de fortalecimiento de relaciones multilaterales" en palabras de la entonces Ministra de Defensa, Michelle Bachelet. (*La Nación* 2004c)

Desde fuentes del gobierno también se reconoció que "los franceses habían presionado mucho y que Chile debía apoyar la resolución en su calidad de miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y como una manera de posicionar internacionalmente al país" (*La Tercera* 2004c). En el gobierno y algunos sectores políticos y académicos se instaló la percepción que la iniciativa permitiría a Chile consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y neutralizar los cuestionamientos de aislamiento regional" (*La Tercera* 2004c)

En el cálculo político del gobierno chileno la participación en Haití le reportaría al menos tres beneficios: primero, le permitiría a Lagos consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y dejar en el olvido la decepción que causó en la administración Bush la determinación chilena de no apoyar la intervención en Irak, justo en momentos en que se estaba por concretar la firma del tratado de libre comercio entre ambos países. En este sentido, tras la firma de este tratado, el 6 de junio de 2003, se esperaba que Chile diera una prueba fehaciente de su compromiso con Estados Unidos y así lo hizo el presidente, a pesar de los riesgos de ser acusado de participar en una intervención directa de Washington en un tercer país, cuya autoridad había sido elegida democráticamente. En el plano interno chileno, los sectores políticos y económicos influyentes que habían respaldado todo el proceso de negociación del tratado que comenzó en diciembre de 2000, y se extendió hasta diciembre de 2002, querían evitar que el gobierno enviara señales dudosas que obstaculizaran la etapa final. Al momento de la crisis haitiana, en febrero de 2004, ya habiendo superado el proceso de aprobación legislativa de los dos estados, el tratado no había entrado aún en vigencia, lo que sucedió recién el 1º de noviembre de 2004, cuando concluyeron todas las negociaciones referidas a correcciones finales del acuerdo.

En segundo lugar, la crisis de Haití le dio al gobierno chileno la oportunidad de desactivar las críticas a su política exterior, que señalaban una supuesta indiferencia chilena a los problemas de la región y una preeminencia de las relaciones comerciales por sobre los asuntos políticos. Chile fue el primer país latinoamericano en disponer de tropas y ninguno de los vecinos de la región cuestionó la decisión y por el contrario, Brasil, el otro representante de América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU, estuvo desde el principio de acuerdo con la decisión de Chile, aunque solo comprometió participar en una segunda etapa. Finalmente, participar en Haití fue entendido como una "oportunidad para

ejercer liderazgo" y obtener prestigio internacional. De algún modo, Chile debía estar preparado para recibir una petición como ésta desde que ingresó al consejo de seguridad en enero de 2003.<sup>32</sup>

Cuando el gobierno chileno comenzó a estudiar la posibilidad de participar en la segunda etapa de estabilización -misión MINUSTAH- se agregó un nuevo factor de análisis. En reiteradas declaraciones, el presidente y los ministros competentes afirmaron que para esta nueva etapa se tendría en cuenta la postura que adopten no sólo los países presentes en Haití, sino también la opinión del resto de la región. (*La Tercera* 2004e) Finalmente el presidente Lagos decidió enviar un segundo contingente de efectivos militares a Haití con el objetivo de "generar las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias para iniciar el proceso político que permita el restablecimiento de las instituciones democráticas y superar la situación crítica de desarrollo que vive el pueblo haitiano".<sup>33</sup> En esta oportunidad, el poder ejecutivo procuró corregir los errores de procedimiento cometidos durante la primera vez, y elevó al Senado con anticipación todos los antecedentes adecuados y necesarios para que esa cámara diera la autorización. Incluso sus ministras Soledad Alvear y Michelle Bachelet se ocuparon personalmente de informar al Senado la decisión del gobierno y brindar los detalles de la nueva participación. En esa oportunidad, la canciller Alvear destacó que del punto de vista de política exterior, la importancia de la misión es "trabajar en conjunto en este tipo de misiones con países de América Latina y establecer una clara prioridad por nuestro continente y fortalecer la presencia chilena en la región" y la ministra Bachelet sostuvo que esto demuestra como la defensa es coadyudante de la política exterior del país y que "la conformación de fuerzas de países vecinales va en apoyo a nuestra inserción en la región y a una buena relación con los países vecinos y amigos" (*La Nación* 2004d)

Con respecto a MINUSTAH, ambas ministras se esforzaron en recalcar que la decisión del gobierno de participar es una clara muestra de la prioridad que América Latina tiene para Chile. Según Alvear "siempre hemos dicho que queremos hacer política exterior en todas sus dimensiones con los países de la región" y para Bachelet "la conformación de fuerzas en la cual van a juntarse países vecinales o paravecinales va en apoyo de lo que es nuestra inserción en la región, nuestra relación con nuestros países amigos y vecinos" (*La Nación* 2004d) Ambas ministras dejaron en claro que la petición de la ONU para que Chile permanezca en Haití dio al presidente Lagos una nueva oportunidad de

---

<sup>32</sup> Entrevista a funcionario político de la Embajada de Chile en Argentina . 18 de septiembre de 2007.

<sup>33</sup> Comunicado de prensa. Ministerio de Defensa de Chile.

[http://www.defensa.cl/noticias\\_anteriores/2004/1005minustah.htm](http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2004/1005minustah.htm) (Consultado 22/06/2007)

hacer un gesto hacia América Latina en momentos en que los problemas con países vecinos reflataban la tesis de un eventual aislamiento chileno.

Para el gobierno chileno la participación de contingentes nacionales en coordinación con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Perú permitía "articular con la realidad latinoamericana" vías de solución a la crisis haitiana. Una vez que Estados Unidos y Francia se retiraron, eso condicionó la decisión de Chile de permanecer en ese país o regresar a sus tropas porque haber sacado a las tropas hubiese sido un desaire a la iniciativa. En su visión, esta nueva etapa permitía "reforzar" contactos con los países latinoamericanos que integrarían la fuerza. El presidente Lagos se preocupó por coordinar la participación chilena con su par brasileño, Lula da Silva, así como los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa lo hicieron con sus pares brasileños. Al mismo tiempo la situación de Haití permitió mantener un diálogo ministerial con el gobierno argentino justo cuando la crisis del gas había enfriado las relaciones entre ambos países.

Para MINUSTAH el gobierno chileno tomó otra precaución antes de anunciar la decisión. Al contrario de lo que ocurrió con el primer contingente militar, donde otros países latinoamericanos optaron por no plegarse a la solicitud de Estados Unidos, esta vez el presidente buscó apoyo y respaldo regional, intentando coordinar su decisión con otros estados sudamericanos. La diplomacia chilena hizo lo suyo, y dialogó con sus interlocutores de Argentina, Brasil y Paraguay. La ministra de Defensa viajó a Buenos Aires para coordinar con sus pares de Argentina y Brasil, el envío del contingente total del cono sur.

Según el análisis del gobierno chileno y particularmente de su cancillería "el integrar la misión en Haití constituye también una oportunidad para reiterar nuestra irrevocable vocación latinoamericana, uniéndonos a países de nuestra región que han manifestado su intención de sumarse solidariamente a esta segunda fase de cooperación en el país de menor desarrollo de las Américas" (*La Tercera* 2004f)

Este objetivo fue logrado en una declaración conjunta luego de una reunión en Buenos Aires, donde los ministros de Defensa de Chile, Argentina y Brasil destacaron que el envío de una fuerza de paz multilateral a Haití con gran presencia sudamericana "revela la

convergencia política que vive la región". Y en esa misma ocasión, la ministra Bachelet destacó que "esta va a ser la primera experiencia de una operación de paz combinada de tan amplia extensión, donde el proceso de integración que estamos llevando en otras áreas, también se va a dar en el ámbito militar" (*La Nación* 2004e). Durante esa misma reunión en Buenos Aires, la ministra de defensa chilena propuso a sus pares de Argentina y Brasil coordinar una visita conjunta a Haití, lo que sería "un hito histórico en términos de una asociación estratégica entre países del Cono Sur o del Mercosur ampliado." (*La Tercera* 2004g)

En síntesis, los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales que influyeron para la participación de Chile en FMP y luego en MINUSTAH fueron: (Di Nocera García y Benavente Cresta: 73) el compromiso de Chile con los principios y objetivos de la Carta de la ONU; la existencia de una política nacional específica para la participación de Chile en operaciones de paz; la existencia de instrumentos jurídicos internacionales (resoluciones 1529 y 1542 de la ONU); el memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Chile y las Naciones Unidas, sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado en 1999; y lo expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile (1997 y 2002), al establecer que uno de los principios orientadores de su política exterior y de defensa, es su compromiso a participar en las Operaciones de paz de Naciones Unidas de capítulo VI y VII.

En cuanto a los aspectos políticos, las motivaciones en que se basó esta decisión fueron cooperar concretamente con el establecimiento pleno de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, y dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional. Además se tuvo en cuenta que estas tareas son congruentes con los principios de su política exterior y con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional. A la vez, se consideró determinante el hecho que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por otra parte, se destacó que al participar fuerzas chilenas junto a las de Brasil y Argentina y otros países del Cono Sur, se potencian las medidas de confianza mutua y se envía una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región. (Di Nocera García y Benavente Cresta: 74)

En términos estratégicos se buscó demostrar el interés por contribuir a la responsabilidad colectiva, en especial durante el período de mandato de Chile como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad. A su vez, se valoró la situación que los Estados latinoamericanos, miembros del Consejo de Seguridad (Brasil y Chile), deberían

estar presentes en Haití y desarrollar un trabajo conjunto junto a otros países del Cono Sur. Finalmente, se evaluó el prestigio que esta misión aporta, en la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares.( Di Nocera García y Benavente Cresta: 75)

### **III. 2. b La decisión de Brasil**

El gobierno brasileño se rehusó a integrar la fuerza multinacional provisional, pero desde el principio manifestó su compromiso de aportar un contingente militar, en la segunda etapa de estabilización. A principios de marzo, ya circulaba en la prensa local que la ONU había solicitado a Brasil que comandase la fuerza de estabilización que el organismo enviaría a Haití. El pedido había sido transmitido por el presidente francés Jacques Chirac, directamente al presidente Luis Ignacio Lula da Silva, el 4 de marzo. El presidente de Francia había dicho que tanto él como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, consideraban importante que Brasil envíe fuerzas y ejerciera el comando (*Folha de S. Paulo* 2004) Pero antes de este pedido, no había un posicionamiento claro por parte de Brasil sobre la participación militar. Al momento de la crisis en Haití, Itamaraty sostenía que el gobierno brasileño estaría dispuesto a contribuir para la estabilidad y la reconstrucción democrática del país pero no informaba como sería hecha tal contribución. Sin embargo, a poco de iniciadas las operaciones, Lula manifestó el interés de Brasil de participar en una misión de mantenimiento de la paz que reemplazara a la FIP, lo que podría demostrar que existía una iniciativa brasileña, un interés claro en participar.



La postura inicial señalaba que el gobierno brasileño intentaría conversar con representantes de los países de la región para que se presentara una declaración en nombre del grupo Río, en ese entonces presidido por Brasil. (*O Globo* 2004) En una reunión del Canciller brasileño Celso Amorim con el secretario de estado norteamericano Colin Powell, ya había sido discutida la participación de Brasil en el restablecimiento del orden en el país y uno de los puntos defendidos por Amorim se refería al papel de liderazgo a ser desempeñado por Brasil en una eventual segunda etapa de estabilización. (*O Globo* 2004) El propio presidente Luis Ignacio Lula da Silva afirmó que la disposición brasileña de comandar la misión de paz en Haití estaba condicionada al efectivo compromiso de la comunidad internacional con la reconstrucción de aquel país y que la misión sólo tenía sentido si estaba en sintonía con los otros países de la región y del Caribe. (*Folha de S. Paulo* 2004a)

Como señala Diniz, la iniciativa no estuvo exenta de contradicciones. Brasil había votado a favor de la Resolución 1529 del 29 de febrero de 2004 que creaba la FMP, pero no aceptó participar de esa fuerza porque consideraba que esa resolución establecía una misión de imposición de la paz (basada en Capítulo VII de la Carta de la ONU) y Brasil sólo aceptaría participar en una misión de mantenimiento de la paz (basada en el Capítulo VI) en un momento posterior. Sin embargo, en la resolución 1542 posterior, también se afirma estar apoyado en el Cap. VII. La interpretación del gobierno brasileño fue que no hubo contradicciones porque en la resolución 1529 se hace referencia al Capítulo VII directamente desde el preámbulo de la mientras que en la resolución 1542 la referencia al capítulo VII sólo aparece en el párrafo 7, eso indicaría que apenas ese párrafo está basado en el Cap VII y no toda la resolución 1542, y de acuerdo con esa interpretación la MINUSTAH no estaría basada en el Cap. VII y sería una operación de mantenimiento de la paz. (Diniz 2005: 92)

Brasil asumió el comando de la MINUSTAH el 1º de junio de 2004, y aportó una fuerza de alrededor de 1.200 soldados brasileños de Ejército y de la Marina. Si se contabilizan los tripulantes de los navíos de la Marina y los aviones de la Fuerza Aérea Brasileña que llevaron el material y parte de la tropa, esta constituye la mayor fuerza expedicionaria desde la Segunda Guerra Mundial y la mayor participación brasileña en misión de paz internacional. (*O Estado de S. Paulo* 2004)

En declaraciones a la prensa, el entonces Ministro de Defensa, José Viegas destacó que Brasil aspira tener mayor protagonismo militar en el mundo, pero señaló que eso “dependerá de las disponibilidades de recursos”. Según Viegas ese protagonismo sería

“siempre” practicado en misiones de paz de la ONU, sobretudo en América Latina y en los países de lengua portuguesa de África. En ese sentido Haití sería el primer paso rumbo a ese protagonismo (*O Estado de S. Paulo* 2004a) Pero el principal argumento del gobierno para enviar militares a Haití es la proyección internacional de la misión. El gobierno consideraba que de este modo Brasil tendría más chance de ser aceptado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. En palabras del Comandante del Ejército, general Francisco Albuquerque, “la misión de Estabilización es una oportunidad para que los soldados brasileños se perfeccionen, proyecten a Brasil internacionalmente y fortalezcan la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU”.(*Folha de S. Paulo* 2004b) Otro justificativo fue la presencia, de otros países sudamericanos, como Chile, Bolivia y Argentina (*O Globo* 2004a).

En el plano militar el Ministerio de Defensa también informó que la misión en Haití debía servir como entrenamiento de las Fuerzas Armadas para que estas actúen en la represión del crimen organizado en el país, una expectativa también compartida por el Ejército brasileño, en momentos en los que se desarrollaba un amplio debate interno sobre la cuestión.

Como se sostuvo más arriba la decisión de participar y liderar la misión MINUSTAH estuvo desde sus inicios vinculada a la intención del gobierno brasileño de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Esta percepción se reflejó en la prensa local, en los sectores políticos nacionales, y “a pesar que la diplomacia brasileña es renuente a vincular públicamente la participación en Haití con su objetivo en el Consejo de Seguridad, hay declaraciones de diplomáticos de otros países que reconocen que esa sería “una prueba de fuego” para la candidatura de Brasil al asiento permanente” (Diniz 2005:91) Toda la discusión en torno a esta medida estuvo asociada a las pretensiones brasileñas de reforma de ese organismo, tanto en el seno del ministerio de defensa como en el debate que se dio en el Congreso Nacional.

Pero en una perspectiva más amplia, la decisión brasileña parecería ser una consecuencia directa y consistente con objetivos generales de la política exterior y debe entenderse como parte de una redefinición de la misma que se inició a finales de los años ochenta y principios de los noventa.(Diniz 2005:92) En esta etapa se producen dos cambios de orientación significativos. El primero es que Brasil abandona la postura de desconfianza hacia los organismos multilaterales -ámbitos donde predominaban las superpotencias- y busca, por el contrario, intensificar su papel en ellos, que pasan a interpretarse como un espacio de oportunidad para el aumento del margen de maniobra de Brasil. Debido a ese

cambio de posición, Brasil retoma su intención de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, en el marco de un proceso de reformulación de la ONU. La segunda señal de la nueva postura internacional de Brasil es su intensa aproximación política con América Latina particularmente al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que fue retomada con ímpetu desde el gobierno de Lula. (Diniz 2005:96)

La misión en Haití se fundamenta también en la nueva inclinación de Brasil de contribuir con los países de América Latina a superar situaciones de crisis o inestabilidad política, y en la intensificación de la actuación política en la región que se desarrolló desde el gobierno de Lula, por lo que se pasó a hablar claramente de “un liderazgo brasileño en América del Sur sin que eso suscite manifestaciones de desagrado significativas por parte de los países vecinos.” (Diniz 2005:99) En ese contexto, la decisión de participar liderando MINUSTAH se basa en las reorientaciones de la política externa brasileña, en la búsqueda de más prestigio, proyección y autonomía política en el ámbito internacional. Haití le permitía a Brasil mostrarse como un actor dispuesto a asumir las responsabilidades de un líder regional, legitimando ese liderazgo junto a América del Sur, mientras liderara las fuerzas de paz y coordinara la respuesta sudamericana a una crisis en la región.

El gobierno brasileño también justificó el envío de tropas en la solidaridad regional, en el respeto al derecho internacional humanitario y en el compromiso con la reconstrucción institucional de Haití.<sup>34</sup> Brasil respondió frente a lo que consideraba una grave crisis humanitaria pero, congruente con su visión crítica de las misiones de paz, insistió en la necesidad de comprometer medidas más profundas, que permitan enfrentar la pobreza, las desigualdades sociales y el subdesarrollo. A los pocos meses de iniciada la operación MINUSTAH, Brasil reclamó en el seno de la ONU que se concretara el envío de efectivos que se había contemplado en la planificación original de la misión, condicionando su continuidad en la misma.

Cabe recordar que en el plano interno la propuesta tampoco estuvo exenta de críticas que se reflejaron en los medios de comunicación y en los intensos debates llevados a cabo en el Congreso. Los cuestionamientos llegaron desde todo el arco opositor al gobierno e incluso desde sectores del mismo partido oficial. En algunos casos hubo críticas referidas a los altos gastos requeridos para la operación. En otros casos se cuestionaba que Brasil estaba legitimando la política imperialista e intervencionista de Bush y que en esa operación estaría siendo usado para defender intereses de Estados Unidos y de Francia.

---

<sup>34</sup> Entrevista a funcionario político de la Embajada de Brasil en Argentina, realizada el 20 de marzo de 2007.

Finalmente también hubo críticas de la oposición que subrayaban que Brasil iba a ayudar a mantener el orden en un país extranjero, mientras internamente existen graves problemas de seguridad pública que deben atenderse.

### ***III.2.c La decisión de Argentina***

El gobierno argentino decidió participar, en una primera instancia, con ayuda humanitaria a través del envío de la Comisión de Cascos Blancos, para concretar de forma inmediata el compromiso con Haití y el bienestar de su población.<sup>35</sup> Poco tiempo después se comprometió a integrar una fuerza de estabilización. En este sentido, acordó el envío de tropas para ayudar a la reconstrucción de ese país y cumplir con las tareas de restablecer la seguridad, atender las necesidades sociales más urgentes, y preparar el camino a la normalización del país. (*La Nación* 2004)

El presidente Néstor Kirchner envió al Congreso el pedido de autorización para el traslado de las tropas, luego de recibir formalmente la solicitud de la ONU. Según la prensa local, la decisión política se dio a conocer tras el regreso del presidente de una gira por los Estados Unidos, país que reclamaba ese gesto internacional por parte de la Argentina y que ésta interpretaba como una medida que favorecería la negociación de la deuda externa. Según estas interpretaciones se trataba de un gesto "conciliador" hacia el gobierno de George W. Bush, que había expresado su descontento por las actitudes de Kirchner y su política exterior, como su negativa a respaldar el ataque contra Irak y sus buenas relaciones con Cuba y Venezuela. (*La Nación* 2004a) La decisión fue una medida de acercamiento hacia el gobierno de Bush por cuanto Estados Unidos había insistido por distintas vías diplomáticas para que Argentina diera ese paso. (*La Nación* 2004a)

Pero al momento de evaluar el envío de tropas las autoridades argentinas tuvieron en cuenta el compromiso con la estabilidad y la reconstrucción institucional de Haití y la experiencia argentina ya adquirida en anteriores misiones en Haití.<sup>36</sup> Se interpretó como una actitud consecuente con los compromisos internacionales de respaldo al rol de la ONU y a

---

<sup>35</sup> Mediante Decreto 280/2004 del 3-3-2004 se dispuso el envío de Cascos Blancos a Haití donde se entregaron 8 toneladas de alimentos y medicamentos, distribuidos en coordinación con agencias de cooperación internacional.

<sup>36</sup> Entrevista con el Embajador Raúl Ricardes. Cancillería Argentina, realizada el 9 de abril de 2007.

la vez como una oportunidad de fortalecer la reinserción de nuestro país en el ámbito mundial y regional.<sup>37</sup>

Sin embargo uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región en la misión en Haití. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida. Pero a su vez, en la visión de las autoridades argentinas, particularmente del ministerio de defensa, la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países sudamericanos, creaba por si mismo una instancia de cooperación regional única. A pesar de que no existe un mecanismo institucional específico, la posición oficial se centró en destacar que se trataba de una decisión adoptada junto con países que conforman el MERCOSUR y que eran en su mayoría las fuerzas de este bloque regional las que estaban auxiliando a un país de la región que atravesaba una crisis. En palabras del entonces Ministro de Defensa de la Argentina, José Pampuro “Es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos” (*La Nación* 2004b)

Según el Ministro Pampuro el marco de la multilateralidad, la resolución unánime de la ONU, y la gran participación de los países vecinos de la región hicieron que la Argentina tomara esta decisión. Era una manera de estar presente en el mundo y de ningún modo era una decisión compensatoria, para tratar de equilibrar la posición argentina en la votación sobre Cuba en la ONU, ni la relación con Chávez, dos políticas negativas según el gobierno de Bush (*Clarín* 2004). Del lado argentino se privilegió el hecho que todo el MERCOSUR participaba de la misión y esto aseguraba más presencia como decisión política del bloque. Participar junto a los países de la región convertía a la misión en un esfuerzo verdaderamente latinoamericano, permitía recuperar presencia internacional y a la vez era una oportunidad para actuar en misiones que tienen como principio el multilateralismo.

El debate parlamentario sobre la misión en Haití fue la primera oportunidad para aplicar el nuevo marco legal – ley 25880 ya mencionada- en torno al ingreso y egreso de tropas.<sup>38</sup> El Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que constaba de un anexo con la información requerida e incluyó tres fundamentos políticos para la participación argentina: apoyo al proceso político constitucional en Haití y a la promoción pacífica y

---

<sup>37</sup> Entrevista con el Embajador Arnoldo Listre, ex Embajador argentino ante ONU, realizada el 9 de abril de 2007

<sup>38</sup> Anteriormente, las autorizaciones referidas al ingreso y egreso de tropas solían dictarse por decreto de necesidad y urgencia.

duradera a la crisis actual; confirmación del compromiso de la República Argentina con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y reafirmación de la política de Estado de participación nacional en las operaciones de paz autorizadas o establecidas por las Naciones Unidas. (Follietti 2005: 43)

El atraso en el tratamiento legislativo y en la aprobación de la ley de autorización de salida de las tropas fue considerado en ámbitos políticos y militares, como un aspecto negativo que perjudicó al contingente argentino en términos del despliegue asignado en Haití y en la distribución de los puestos claves de la misión de MINUSTAH. (Micha 2005: 114) La ley finalmente se sancionó el día 18 de Junio del 2004, autorizando la participación de la Argentina en MINUSTAH. (LEY 25.906) y permitiendo al Poder Ejecutivo a extender automáticamente la participación en Haití por un período máximo de dos años sin la necesidad de aprobación del Congreso para dicha extensión. Pero previo a eso hubo un extenso debate tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, siendo en esta última donde se manifestaron más rechazos y disidencias.

En un exhaustivo trabajo, Gilda Follietti sintetiza los principales líneas de debate parlamentario, que giraron en torno a: la responsabilidad de Argentina en el sistema internacional, el uso de la fuerza como consecuencia del mandato de Naciones Unidas, si MINUSTAH se trataba de una misión de intervención o de ayuda humanitaria, cuestionamientos en relación a cómo brindar ayuda humanitaria a través del uso de las fuerzas armadas y el compromiso regional con los países del MERCOSUR involucrados en la misión de paz en Haití.(Follietti 2005: 42)

El principal argumento a favor se basaba en las obligaciones de Argentina como miembro del sistema de Naciones Unidas de responder al pedido de la organización y contribuir con la misión estabilizadora, particularmente cuando desde la ONU se instaba a las organizaciones subregionales a actuar en Haití. También se argumentó la necesidad de coherencia en la política exterior y mantener la participación en misiones de paz, en momentos en que podrían evaluarse sus pretensiones de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, que eventualmente debería pertenecer al país que mayor contribución realiza a estas operaciones (Follietti 2005:43).

En cierta forma la idea-fuerza más importante a favor de la iniciativa parece haber sido que esta misión era una oportunidad para concertar posiciones en el ámbito del

MERCOSUR. Mientras Argentina estaba considerando el envío de las tropas y buscaba la aprobación parlamentaria, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay ya tenían sus tropas desplegadas en Haití. La experiencia de participación conjunta de los países del MERCOSUR ampliado constituiría una oportunidad para profundizar el proceso de integración regional, “es una forma de profundizar lazos integrativos, de estimular la mutua confianza y de desarrollar un esfuerzo colectivo y gradual, que nos lleve a construir un sistema de defensa regional.”<sup>39</sup> Otros sectores críticos desecharon el argumento de una acción concertada del MERCOSUR ampliado, porque afirmaban que la decisión de participar no emanaba de intereses convergentes entre esos países, sino que, muy por el contrario, de intereses nacionales propios y distintos entre sí.

Las visiones críticas señalaban el carácter intervencionista de la operación inicial FMP y relativizaban la amenaza que Haití representaba para la paz y la seguridad internacionales según las resoluciones de la ONU. Se cuestionaba la legitimidad del gobierno de Haití diciendo que era el producto de un golpe de Estado y que acudir en una misión que reconoce un gobierno de facto significaba convalidar la intervención en los asuntos internos de Haití, sentando un peligroso precedente para una doctrina de intervención en América Latina. También se discutió, entre los legisladores, sobre los fundamentos de la resolución 1542, dado que éstos, según algunos representantes, reforzaban el carácter intervencionista debido a que era una misión encuadrada en el Capítulo VII de la Carta, de imposición de la paz, que no requiere el consentimiento de las partes. Finalmente las críticas también plantearon que la misión era en realidad más de intervención que de tipo humanitaria, siendo que Haití requería en realidad una respuesta inmediata de ayuda humanitaria. (Follietti 2005: 48) En síntesis, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, fue la caja de resonancia del debate político alrededor de la decisión, y todo el abanico opositor –la Unión Cívica Radical, el ARI y los bloques de centroizquierda- rechazó en duros términos la iniciativa oficial. (*La Nación* 2004c; *Clarín* 2004a; *Clarín* 2004b; *Clarín* 2004c; *Página 12* 2004)

Finalmente, desde mediados de julio a principios de agosto, el gobierno argentino logró desplegar su contingente compuesto por una fuerza conjunta de alrededor de 600 hombres, 280 pertenecientes al Ejército, 220 a la Armada y un hospital reubicable de la Fuerza Aérea, con un centenar de miembros, entre médicos y personal de seguridad, y los buques de transporte y de apoyo logístico Bahía San Blas y Patagonia. Se concluyó, así un largo proceso decisorio, que concretó finalmente una nueva participación de Argentina en

---

<sup>39</sup> Intervención de la entonces Diputada Nilda Garré –actual Ministra de Defensa de Argentina– en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación. (Citado en Follietti 2005:45)

Haití, como ya lo había hecho en el pasado, a través de un delegado Especial de la ONU y de la OEA en 1992, de la armada en la fuerza multinacional en 1994; y con la Gendarmería Nacional en la UNMIH (1995-1996), en UNTMIH (1997) y en MIPONUH (1997-2000).



## CAPITULO IV

### IV.1 La cooperación política. Breve aproximación conceptual.

Robert Keohane, en su trabajo *Después de la hegemonía* (1988) introduce una aproximación teórica al problema de la cooperación. Toma como punto de partida la existencia de intereses mutuos entre las partes y examina las condiciones en la que estos intereses conducen a la cooperación. A su vez, critica a otras concepciones teóricas, por ejemplo, las que explican la cooperación sólo como alianzas construidas en base al principio de equilibrio de poder y que por lo tanto no sirven para explicar los esquemas que no están ligados por un sistema de alianzas en contra de un adversario.

Su enfoque es útil también porque busca explicar la cooperación en escenarios de ausencia de hegemonía, ya que ésta puede facilitar cierto tipo de cooperación, pero no es una condición necesaria o suficiente para el surgimiento de relaciones cooperativas. Por ejemplo, la cooperación no requiere necesariamente de la existencia de un líder hegemónico si existen regímenes internacionales. La cooperación post-hegemónica también es posible y por eso se preocupa de plantear el tema de la cooperación “después de la hegemonía”. Reconoce que la coordinación internacional de políticas parece muy beneficiosa en una economía mundial interdependiente, pero que dentro del campo de la política mundial es especialmente difícil. Sólo cuando los intereses compartidos son suficientemente importantes y se dan otras condiciones clave, la cooperación puede surgir sin hegemonía.

Según su perspectiva, la cooperación se diferencia de la discordia y de la armonía. La armonía es una situación en la que las políticas de los actores (concretadas en su propio interés sin consideración por el interés de los demás) *automáticamente* facilitan el logro de los propósitos de los otros. (Keohane 1988:73) Cuando hay armonía, la cooperación es innecesaria. La cooperación y la armonía no son idénticas y no deben confundirse entre sí, particularmente en la política mundial. En este ámbito la armonía es apolítica, no es necesario ningún tipo de comunicación ni ejercer ningún tipo de influencia. La cooperación, por contraste, es altamente política: de algún modo, deben alterarse los esquemas de conducta. Si se la compara con la armonía, la cooperación requiere activos esfuerzos para adaptar las políticas y satisfacer las demandas de los otros.

La cooperación no depende sólo de los intereses compartidos, sino que surge de una estructura de discordia o de discordia potencial. Sin discordia, no habrá cooperación sino tan sólo armonía. En este sentido, es importante entender la cooperación como mutua adaptación y no considerar que simplemente refleja una situación en la que los intereses

comunes superan a los intereses en conflicto. Hay que diferenciar la cooperación de los intereses comunes porque a veces la discordia prevalece incluso cuando existen los intereses comunes. De manera que, como los intereses comunes se asocian a veces con la cooperación y a veces con la discordia, es evidente que la cooperación no es una simple función de los intereses. La sola existencia de intereses comunes no es suficiente.

La cooperación se diferencia de la discordia, una situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas. (Keohane 1988:75) La discordia a menudo conduce a esfuerzos destinados a inducir a otros a que cambien sus políticas; si esos otros se resisten, el resultado es el conflicto de políticas. Pero si estos intentos de adaptación de políticas logran tornar esas políticas más compatibles, se produce la cooperación. La cooperación no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con el conflicto y refleja esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. (Keohane 1988: 77) La cooperación sólo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que hay armonía. Sin el fantasma del conflicto no habría necesidad de cooperar. (Keohane 1988:77)

¿Qué es entonces la cooperación? Según Keohane la cooperación requiere que las acciones de individuos u organizaciones –que no se hallaban en armonía preexistente- se adecuen mutuamente por medio de un proceso de negociación, al que generalmente se designa “coordinación de políticas”. Es decir, la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas. O bien, como lo expresa el autor de manera más formal: *La cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas.* (Keohane 1988:74)

A partir de esta aproximación conceptual analizaremos, en el apartado siguiente, los mecanismos de cooperación entre Argentina, Brasil y Chile en torno a la misión de paz en Haití.

#### **IV.2 Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití.**

En el año 2004, los graves sucesos en Haití generaron preocupación en la comunidad internacional y en particular en los países latinoamericanos, que rápidamente se

comprometieron frente a los problemas políticos, sociales y económicos que aquejaban al país más pobre de la región. Desde el principio, la situación en Haití y la organización de la misión de paz MINUSTAH intensificaron la comunicación entre los presidentes del Cono Sur. Al momento del derrumbe político haitiano existieron consultas entre los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile con el objetivo de coordinar una respuesta a la crisis. Los contactos se agilizaron también a nivel ministerial, a través de las consultas mutuas que realizaron los cancilleres y los ministros de defensa de los tres países. Incluso existió al menos una reunión tripartita donde participaron los ministros de defensa de Argentina, Brasil y Chile, que se llevó a cabo a mediados de mayo de 2004 en Buenos Aires, donde se intercambió información sobre la situación haitiana y se analizaron detalles de la futura participación conjunta. (*La Nación* 2004a, *La Nación* 2004d, *La Nación* 2004e; *Clarín* 2004d) Previamente, tanto el Ministro de Defensa de Argentina, José Pampuro y la Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet habían concurrido a Brasilia para efectuar reuniones bilaterales que trataron entre otras cuestiones el tema Haití.

En este marco de coordinación, el canciller argentino Rafael Bielsa había anunciado, durante la XXXIV Asamblea General de la OEA reunida en Quito, un viaje conjunto de los tres cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, en un gesto tendiente a demostrar que la cuestión de Haití se resuelve desde el multilateralismo y el involucramiento de los países latinoamericanos y dar una clara señal política a la misión de paz (*Clarín* 2004e). Similar iniciativa decidieron los ministros de defensa del MERCOSUR, quienes anunciaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe entre el 7 y el 8 de julio de 2004. La idea de este viaje conjunto había tomado fuerza en la reunión en Buenos Aires, a partir de una propuesta del ministro brasileño Viegas, quien sumó al ministro de defensa uruguayo, Yamandú Fau. Finalmente la visita se realizó con la ausencia del Ministro de Defensa de Argentina, quien decidió postergar su viaje hasta que el contingente argentino estuviera desplegado en el terreno.

En mayo de 2006, respondiendo a una invitación del Presidente René García Préval, viajó a Puerto Príncipe una misión de viceministros de la Argentina, Brasil y Chile para ayudar a la nueva administración haitiana en algunas áreas específicas. La misión se reunió con el Presidente Préval y su principal equipo de asesores, y mantuvo contactos con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití, con el PNUD y con la representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en ese país.

Como se evidencia, resulta claro que desde que se desplegó MINUSTAH, Argentina, Brasil y Chile coordinan posiciones sobre Haití de forma más institucionalizada y en distintos planos. En un plano multilateral, los Cancilleres de los tres países participan del llamado CORE GROUP, junto con sus pares de EEUU, Francia y Canadá. Entre otras iniciativas este mecanismo hizo pública la Declaración sobre Haití, donde se dio un fuerte respaldo al proceso electoral de ese país en el año 2006. Este mecanismo funciona mediante la representación del más alto nivel político, dado por los ministros de relaciones exteriores de esos países. A su vez, los tres países forman parte de otra instancia denominada “Grupo de Amigos de Haití” donde participan la Secretaría de Estado de Estados Unidos, el canciller de Canadá, el Secretario General de OEA, los cancilleres de Perú, Argentina, Brasil, Chile y el Representante civil de la MINUSTAH.

En el plano regional, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay establecieron en mayo de 2005 un mecanismo denominado “2x4 sobre Haití”. Este grupo estaba integrado por los vicescancilleres y viceministros de defensa de los cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) contribuyentes de tropas en la misión MINUSTAH y el objetivo era reunir a representantes de alto nivel político de los países latinoamericanos con mayor presencia en Haití, para coordinar conjuntamente sus actividades y lograr así una mayor efectividad en sus trabajos en ese país. La iniciativa se originó en la Reunión Ministerial de Cayena, Guayana francesa, en marzo de ese año y tenía como meta alcanzar una coordinación más apropiada en temas del ámbito político, militar, económico y social. Este mecanismo buscaba ser el marco para que las Representaciones diplomáticas en Haití, Cancillerías y Ministerios de Defensa actúen coordinada y conjuntamente no sólo en ese país, sino también ante los foros multilaterales y regionales en donde se aborde la problemática haitiana. La primera reunión se llevó a cabo en Buenos Aires, el 13 de mayo de 2005, fue coordinada por la Subsecretaria de Política Latinoamericana de la Cancillería Argentina, y logró establecer un consenso sobre varios puntos relacionados a Haití:<sup>40</sup>

- Se destacó la necesidad de activación del giro de recursos para facilitar proyectos de impacto rápido así como proyectos institucionales y políticos de largo plazo.
- Analizar la posibilidad de reforzar las atribuciones del Cuerpo de Policía Civil de la MINUSTAH (CIVPOL) respecto a la asistencia al gobierno de Haití.
- Se resaltó el potencial de la MINUSTAH para fortalecer los Derechos Humanos, económicos, sociales y políticos de Haití como un componente esencial para la consecución del desarrollo para la gobernabilidad democrática.

---

<sup>40</sup> <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)

- Se acordó el refuerzo de la coordinación en materia de cooperación técnica en la ejecución de programas conjuntos y/o complementarios, debiéndose buscar una modalidad de identificación de recursos internacionales a tal efecto.
- Constituir a la brevedad un Grupo de Trabajo Informal entre las Cancillerías y Ministerios de Defensa a efectos de coordinar posiciones y acciones en todos los niveles, apoyando primordialmente el proceso electoral.
- Establecer como lugar y fecha próxima de reunión a Chile en la segunda quincena del mes de agosto.

En el siguiente encuentro, esta iniciativa se amplió ya que se sumaron los respectivos representantes de Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo el grupo “2x7 sobre Haití”. Esta segunda reunión se realizó en Santiago de Chile, el 19 de agosto de 2005, y su objetivo era sumar esfuerzos en la coordinación de las acciones y propuestas para la mejora de la situación haitiana en un marco de auto-sustentabilidad de la seguridad, construcción democrática y promoción del desarrollo de dicho país.<sup>41</sup>

Según el comunicado de la reunión, los consensos alcanzados fueron los siguientes:

- Reafirmar el compromiso de la comunidad internacional con el proceso democrático estable en Haití. La participación latinoamericana es determinante en este sentido.
- La culminación del proceso electoral es fundamental para lograr un gobierno democrático legítimo y estable en Haití. Se debe culminar con el proceso de inscripción electoral llevado a cabo por la OEA, organizar el proceso electoral incluyendo la campaña y la coordinación del proceso de observación electoral de ONU, OEA y países interesados. Todos los partidos y grupos no violentos deben tener garantizada su participación en las elecciones.
- Promover el logro de un diálogo entre las diversas facciones políticas de manera de posibilitar la elección de un Primer Ministro respaldado por el nuevo Parlamento.
- La MINUSTAH es esencial para la seguridad de los comicios y para la transición hacia el nuevo gobierno siendo fundamental en este sentido el rol de los países latinoamericanos.
- Fomentar el proceso de desarrollo en Haití para lograr una consolidación del sistema democrático a partir de los frutos de los actuales programas de cooperación.

---

<sup>41</sup> <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)

- Aplicación de políticas de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo que deberán contar con la necesaria ayuda externa tendiente a la estabilización de Haití. La comunidad internacional deberá apoyar a Haití en un plan de desarrollo que tenga en cuenta los estudios que organismos económicos internacional ya han realizado.
- Cumplimiento sólido y oportuno de los compromisos financieros de los países desarrollados y de los organismos financieros internacionales para con Haití. Esto es fundamental para el éxito de la MINUSTAH y la estabilización y desarrollo de Haití.
- Consideración de una progresiva transformación de la MINUSTAH, una vez instalado el nuevo gobierno haitiano, fortaleciendo los componentes policiales y de cooperación económica y social. La creación de una Academia de Policía en Haití debe ser una consideración prioritaria.
- Generar mecanismos de cooperación para fortalecer los sistemas legal, judicial y penitenciario.
- Fortalecer la cooperación internacional en materia de tráfico de drogas y lavado de dinero para evitar una mayor erosión de las instituciones haitianas.
- Continuar la colaboración diplomática de los países latinoamericanos a través de reuniones informales y llevando puntos de vista en común a las cumbres (Ej: Grupo de Río; Cumbre Sudamericana; Cumbre Iberoamericana; Cumbre de las Américas); OEA; ONU (Core Grupo) y en mensajes a presentarse en el marco de la Reunión cumbre de evaluación de los objetivos de Milenio. Se desarrollará una reunión a nivel Cancilleres y Ministros de Defensa en los próximos meses, preferentemente antes de la realización de las elecciones.
- Facilitar la participación de Haití en los mecanismos de integración subregional y regional latinoamericanos.
- Reconocer la labor desempeñada por el General Heleno Pereira, jefe militar de la MINUSTAH.
- Reconocer el trabajo realizado por el Embajador Juan Gabriel Valdés, Representante especial del Secretario General de la ONU en Haití.
- Considerar primordial que quien suceda en el cargo al Embajador Juan Gabriel Valdés, tenga la nacionalidad de alguna de las naciones latinoamericanas parte de la MINUSTAH.

El 16 de enero de 2006, se convocó en Buenos Aires a una reunión de urgencia de Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay sobre Haití (2 x 7) que contó con la participación del Secretario

General de la OEA José Miguel Insulza y el Representante especial del Secretario General de la ONU en Haití, Juan Gabriel Valdés. Esta tercera reunión, convocada frente al aumento de la inestabilidad haitiana, logró los consensos siguientes:<sup>42</sup>

- Expresar una profunda preocupación por los reiterados aplazamientos del calendario electoral haitiano.
- Celebrar la decisión del nuevo calendario enfatizando la necesidad de cumplimiento del mismo bajo parámetros democráticos.
- Exhortar a las autoridades del gobierno de transición haitiano, a los partidos políticos y a los candidatos, a participar lealmente en el proceso electoral, y lograr el cumplimiento exitoso del nuevo calendario electoral.
- Enviar en los días siguientes una misión de representantes personales de los cancilleres, con el objetivo de dialogar y asegurar el apoyo de todos los partidos y candidatos haitianos al proceso electoral y sus resultados.
- Reconocimientos al permanente seguimiento del proceso electoral haitiano llevado a cabo por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, poniendo de relieve la importante labor desempeñada por la OEA en la preparación y organización de las elecciones.
- Reafirmar la necesidad de garantizar un ambiente de seguridad en Haití antes, durante y posteriormente al desarrollo de los comicios, asegurando la continuidad del proceso democrático.
- Expresar preocupación por el deterioro de la seguridad en Puerto Príncipe, capital del país, exhortando al fin de la violencia.
- Reiterar el apoyo a la MINUSTAH por su destacado trabajo en pos del restablecimiento de las condiciones de seguridad y el mantenimiento del imperio de la ley.
- Manifestar pesar por la trágica muerte del General Urano Teixeira da Matta Bacellar, Comandante de la Fuerza; subrayar la denodada labor del personal civil, militar y policial parte de la MINUSTAH y destacar la excelente y calificada labor llevada a cabo por el señor Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití, Embajador Juan Gabriel Valdés.
- Apoyar la decisión de Brasil de continuar al frente del comando militar de la MINUSTAH, acorde a la voluntad latinoamericana de mantener el componente latinoamericano proactivo en la búsqueda de las condiciones de seguridad y pacificación de Haití.

---

<sup>42</sup> <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)

- Acordar que al momento de renovar el mandato de la MINUSTAH en el CS, se incorporen aquellas atribuciones tendientes a fortalecer el componente policial de la Misión junto con un adecuado resguardo de las costas.
- Coincidir en la necesidad de sumar esfuerzos y coordinar la identificación de actividades sobre el terreno en pos de encontrar soluciones a las dificultades que el pueblo haitiano enfrenta. Para este punto se considera necesario prorrogar el mandato de la MINUSTAH.
- Considerar conveniente la participación de la comunidad internacional a través del envío de contingentes militares.
- Necesidad de complementar la participación militar con recursos económico-financieros necesarios para lograr una adecuada solución mediante un plan integral de desarrollo autosustentable para la reconstrucción de Haití.
- Fijar una nueva fecha de reunión no mas allá de mediados de febrero en la cual participarían todos los países latinoamericanos parte de la MINUSTAH, bajo un interés fraternal de la región en pos de la reconciliación del pueblo haitiano en un marco de democracia plena y representativa.

La siguiente reunión se realizó en Buenos Aires, el 4 de agosto de 2006, en la que participaron los representantes de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador, Guatemala y Perú (2x7 de Haití), junto al Secretario General de la OEA. En esa reunión se coordinaron políticas referidas a los siguientes puntos: <sup>43</sup>

- Concordaron la necesidad de aunar esfuerzos y coordinar posiciones para la renovación del próximo mandato de la MINUSTAH en el ámbito del CS de la ONU.
- Recibieron con satisfacción la posibilidad de futuras incorporaciones de otros países de la región a la MINUSTAH.
- Ratificaron la decisión de profundizar el consenso latinoamericano en torno a la cuestión haitiana para combatir la pobreza y crear condiciones de vida dignas para su pueblo.
- Coincidieron con los ejes identificados como prioritarios por el gobierno de Haití.
- Exhortaron a los donantes para que sus aportes se concreten en el corto plazo en proyectos de cooperación para mitigar el hambre, la pobreza crónica y la salud.
- Consideraron que se deberá realizar una progresiva adaptación de la MINUSTAH, fortaleciendo su composición con componentes vinculados a actividades de carácter

---

<sup>43</sup> <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)



civil y de apoyo a la seguridad pública, con el propósito de consolidar la democracia en el país.

- Manifestaron la necesidad de que el nuevo mandato de la MINUSTAH incluya elementos que contribuyan al desarrollo social de Haití, en áreas como infraestructura, sanidad y capacitación.
- Coincidieron en profundizar el entendimiento sur-sur fundado en un esquema de mayor solidaridad e inclusión social para lograr la consolidación de la democracia en el país.
- Manifestaron su beneplácito por la readmisión de Haití en la CARICOM.

Más recientemente, el mecanismo se extendió incluyendo también a Paraguay y Bolivia, transformándose así en el Mecanismo 2x9 sobre Cooperación en Haití. En esa ocasión se invitó a participar a Panamá en tanto miembro no permanente del CS de la ONU para el período 2007-2008. Este encuentro se realizó en Lima el 12 de febrero de 2007, durante el cual los vicescancilleres y viceministros de defensa resaltaron que la nueva etapa de vida democrática en Haití constituye una oportunidad única para enfrentar los desafíos de seguridad, consolidación institucional y desarrollo socioeconómico del país. Por otra parte, estos representantes decidieron coordinar acciones referidas a los siguientes temas:<sup>44</sup>

- Ratificaron su convencimiento de que el pueblo haitiano es en última instancia el actor principal de los esfuerzos de desarrollo del país.
- Manifestaron que es indispensable garantizar la continuidad de la MINUSTAH hasta asegurar la sostenibilidad de sus resultados en materia de seguridad, fortalecimiento institucional y desarrollo. En este sentido, el mandato de la Misión no debería ser inferior a un año.
- Recibieron con satisfacción la incorporación de efectivos de Bolivia y Paraguay.
- Hicieron notar la necesidad de que la MINUSTAH incluya en su labor de seguridad a las zonas costeras.
- Resaltaron que el desarrollo socioeconómico de Haití requiere el apoyo sostenido de la comunidad internacional.
- Toman nota del lanzamiento del *Transitional Appel for Haiti 2007* e instan de manera urgente al financiamiento de los proyectos identificados como prioritarios por el Gobierno haitiano.

---

<sup>44</sup> <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)

- Convinieron que la MINUSTAH deberá proseguir con la gradual evolución de sus funciones para apoyar los programas de promoción del desarrollo.
- Reiteraron su solicitud al Secretario General de la ONU para que la MINUSTAH elabore indicadores relevantes y articulados para evaluar los resultados de sus acciones.
- Acogieron con beneplácito el ofrecimiento del gobierno de Guatemala para ser sede del próximo encuentro del presente mecanismo.

El 26 de octubre de 2007 se realizó en Buenos Aires, la última reunión del Mecanismo 2x9 sobre Cooperación en Haití, que reunió a los representantes de las cancillerías y ministerios de Defensa de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Además del Canciller argentino, Jorge Taiana, participaron de la reunión, el Representante Especial del Secretario General de la OEA para Asuntos de Haití, Juan Gabriel Valdés, el Jefe de Gabinete del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa haitiano, Claude Grand Pierre, el secretario general Adjunto de la OEA, Albert Randim y altos representantes de organismos regionales e internacionales vinculados con el proceso de consolidación democrática de Haití, así como –en esta reunión en particular– aquellos comprometidos en acciones de cooperación internacional: ONU, OEA, Asociación de Estados del Caribe (AEC), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), PNUD, United Nations Children's Fund (UNICEF), Organización Panamericana de la Salud (OPS) Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO). También participó Panamá como invitado especial, en su carácter de miembro no permanente del CS de la ONU hasta el año 2008.<sup>45</sup> Además de la Cancillería y el Ministerio de Defensa, por la Argentina estuvieron presentes durante el encuentro otros organismos nacionales, como el Secretario de Seguridad Interior, Lic. Luis Tibiletti; el titular del Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA), Ing. Carlos Cheppi; el embajador de Haití en la Argentina, Raymond Mathieu y el Presidente de la Comisión de Cascos Blancos, Gabriel Fuks.

En esta oportunidad se afirmó que el compromiso de los países del 2x9 se enmarca en el liderazgo gubernamental haitiano y que la cooperación de los países nombrados tiene como objetivo asegurar, a través de sus recursos humanos y el desarrollo de acciones en sectores claves para Haití, el proceso de transferencia de metodologías para el fortalecimiento del Estado. Por otra parte, se señaló que la cooperación internacional

---

<sup>45</sup> Cancillería Argentina. Información para la Prensa N° 440/07. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

hacia Haití presenta, además de los compromisos puntuales del trabajo en cada campo de acción, un doble desafío: alentar a un efectivo desembolso de los recursos comprometidos por la comunidad internacional, en un marco de coordinación de esfuerzos; y apoyar al Gobierno haitiano con el objetivo de que la asistencia desembolsada pueda ser efectivamente absorbida por sus cuadros gubernamentales ejecutores, en el corto plazo.

En la inauguración del encuentro, el Canciller argentino afirmó que la Argentina continuará prestando su cooperación al pueblo haitiano y a su actual gobierno, a través de asistencia técnica para planes alimentarios, ayuda en áreas de planificación, finanzas y fortalecimiento institucional, y a través de su presencia en MINUSTAH.<sup>46</sup> En esa oportunidad el Canciller destacó el rol de la MINUSTAH, “primera Misión de paz con mayoría latinoamericana” y “la satisfacción argentina por la reciente decisión del CS de la ONU de renovar el mandato de la Misión por un año”. Enumeró también los resultados de la ayuda latinoamericana y de la OEA en materia de “modernización del registro civil, fortalecimiento del sistema judicial y electoral, asistencia en promoción del turismo y del comercio”; y agregó que “lo más importante para destacar es que la comunidad internacional debe sostener su compromiso con Haití para contribuir al arraigo de todos esos logros y contar con una base de información y un bagaje conceptual común que oriente la acción y el esfuerzo”.<sup>47</sup>

Por su parte, Juan Gabriel Valdés, encargado de la OEA para los temas de Haití, destacó en la misma reunión “la necesidad de que se coordine el esfuerzo internacional” y el Jefe de Gabinete del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa haitiano, Claude Grand Pierre agradeció la ayuda de la región, el trabajo de la OEA y la MINUSTAH, pero aclaró que “muchas veces su gobierno no tiene instrumentos para organizar la multiplicidad de ayuda que le llega, y entonces no puede controlarla”. En ese sentido, para optimizar los recursos humanos y materiales, es que durante esa reunión las delegaciones hicieron sus propuestas y recomendaciones para mejorar la coordinación de políticas y la acción conjunta con el objetivo de ayudar a Haití.<sup>48</sup>

Pero no solo en este mecanismo multilateral y regional se coordinan políticas referidas a la misión de paz en Haití. En el nivel trilateral, funciona también un mecanismo denominado “ABC sobre Haití” que vincula a los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile. El 17 de enero pasado se realizó en Buenos Aires un nuevo encuentro de este grupo. Esa

---

<sup>46</sup> Cancillería Argentina. Información para la Prensa N° 442/07. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

<sup>47</sup> Cancillería Argentina. Información para la Prensa N° 442/07. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

<sup>48</sup> Cancillería Argentina. Información para la Prensa N° 442/07. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

reunión, presidida por el secretario de Relaciones Exteriores, Roberto García Moritán, contó con la presencia del subsecretario de Cooperación y Comunidades Brasileñas en el Exterior, Ruy Nunes Pinto Nogueira, con el subsecretario de Relaciones Exteriores de la República de Chile, Alberto van Klaveren, y con la subsecretaria de Marina de Chile, Carolina Echeverría. También participaron por parte del gobierno argentino el secretario de Asuntos Militares, José María Vásquez Ocampo, el secretario de Seguridad Interior, Luis Tibiletti y el subsecretario de Política Latinoamericana, Agustín Colombo Sierra. Asimismo, asistió a dicho encuentro el encargado de la OEA para los temas de Haití, Juan Gabriel Valdés. Como se observa en este mecanismo participan también otras agencias gubernamentales que tratan sobre el caso Haití y su composición es más heterogénea.<sup>49</sup>

En el plano bilateral, Argentina y Brasil también llevan a cabo procesos de consultas mutuas a través de reuniones entre los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa para evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el "Acuerdo de Brasilia", suscripto en mayo de 2005. En materia de Defensa, se tratan aspectos de la cooperación bilateral y de los mecanismos de consulta y coordinación, así como aspectos relativos a la seguridad regional y a la política de defensa de cada país, donde se analiza la participación de ambos países en MINUSTAH entre otros temas.

Lo mismo sucede en la relación bilateral entre Chile y Argentina, ya que algunos de los temas destacados de la participación conjunta en Haití, han sido tratados en las reuniones periódicas que se realizan bajo el Mecanismo 2+2 (reuniones de Cancilleres y Ministros de Defensa de ambos países) y del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chilena (COMPERSEG).

Esta enumeración de mecanismos demuestra la jerarquía política y el alto nivel de los funcionarios comprometidos en la coordinación de políticas referidas a la misión en Haití, así como el proceso dinámico de cooperación que esto generó. Pero es quizás en el plano militar donde se produjeron avances más importantes en los esfuerzos integrativos. Los ministerios de Defensa de la Argentina y de Chile avanzaron en la creación de una Dirección Política Binacional y en la organización del Estado Mayor Combinado, que sirve de paraguas para el funcionamiento de una fuerza binacional para misiones de paz, primera experiencia de este tipo en la región. Así quedó establecido en un acuerdo suscripto el 27 de diciembre de 2005 entre la ministra de defensa argentina Nilda Garré y el ministro de defensa chileno Jaime Ravinet, como corolario de largas negociaciones entre ambos países,

---

<sup>49</sup> Cancillería argentina. Información para la Prensa N° 015/07. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

que se iniciaron con un protocolo de entendimiento firmado el 29 de agosto de 2005 en Santiago de Chile. El objetivo es que ambas naciones compartan la preparación de sus oficiales y la participación combinada en misiones de paz que requiera las Naciones Unidas (*La Nación* 2005).

A partir de ese acuerdo quedó oficializada la creación de la primera fuerza de paz chileno-argentina, de carácter combinado, que estará integrada por militares de ambos países y que tendrá como objetivo colaborar con la ONU en las misiones de paz que ese organismo internacional tiene desplegadas en el mundo. (*La Nación* 2005a) La intención de ambos gobiernos es que la nueva fuerza debute en la misión en Haití, donde las tropas argentinas y chilenas aportan contingentes por separado (*Clarín* 2005).

El proceso de cooperación continuó de manera sostenida. El 5 de abril de 2006 las ministras de defensa de Argentina, Nilda Garré y de Chile, Vivianne Blanlot, encabezaron en Santiago la primera reunión del Estado Mayor de la Fuerza de Paz Binacional "Cruz del Sur". El 4 de julio de ese mismo año, la Ministra Garré recibió al jefe del Estado Mayor de la Defensa de Chile, vicealmirante Jorge Huerta Dunsmore, con quien remarcó el desarrollo de la fuerza conjunta de paz. Posteriormente, el 6 de octubre, la Ministra Garré presenció junto a la Ministra Vivianne Blanlot el ejercicio combinado "Solidaridad 2006" y ambas coincidieron en resaltar que estos ejercicios "afianzan los vínculos entre los dos países". Finalmente, 4 de diciembre de 2006 ambas ministras, Garré y Blanlot firmaron, en la Cancillería argentina, el Memorandum de Entendimiento que estableció los términos y las condiciones de funcionamiento de la Fuerza de Paz Combinada y de su Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC).<sup>50</sup>

De manera que, la creación de esta fuerza binacional conjunta de paz "Cruz del Sur" se concretó en diciembre pasado cuando se constituyó el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, que integran seis oficiales de cada país. Desde la perspectiva chilena, la conformación de esta fuerza y las convergencias en el área de defensa constituyen el capital político de la relación bilateral, "una relación que puede ser calificada como la más intensa y compleja que Chile mantiene con cualquier país del

---

<sup>50</sup> Comunicado de Prensa 122/2007. Ministerio de Defensa de Argentina. Garré recibe mañana al Ministro de Defensa de Chile. 22/05/2007

mundo" y constituyen también "un ejemplo para la región, ya que son una muestra de un esfuerzo común".<sup>51</sup>

El acuerdo mencionado es congruente con la política chilena de operaciones de paz, que busca promover el despliegue de sus fuerzas armadas en unidades conjuntas o combinadas, y con la propia experiencia de Argentina. Esta última ha venido estimulando la participación combinada con efectivos de otros países latinoamericanos, como es el caso del contingente argentino en Chipre UNFICYP, que ha incorporado sucesivamente a oficiales brasileños, bolivianos, chilenos, paraguayos, peruanos y uruguayos. En la actualidad, esta misión en Chipre está bajo el comando militar argentino, ya que el General de División Rafael José Barni, se desempeña como Comandante de la operación, y dentro de la Fuerza de Tarea Argentina se incluyen soldados de Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Por su parte, militares argentinos han participado en el contingente brasileño destacado en Timor Oriental.

En otro plano, la misión en Haití y los acuerdos recientemente firmados, han profundizado adicionalmente la complementación de los centros de entrenamiento CAECOPAZ (Argentina) y CECOPAC (Chile), que tienen una larga trayectoria de consultas e intercambios para la instrucción de grupos de observadores y contingentes militares. En este sentido, los integrantes del Comando de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur" ya visitaron en febrero de este año el CAECOPAZ para interiorizarse de las facilidades educativas, de los programas y de los ejercicios de capacitación. Allí mismo se intercambiaron ideas y proyectos de trabajo y capacitación en común con el fin de interactuar en forma permanente y continua en lo referido a educación, capacitación y ejercicios futuros.

Con Brasil, también se ha incrementado el intercambio de información y recursos referidos a la capacitación en misiones de paz. En febrero de este año se desarrolló un seminario de altos líderes de la MINUSTAH, en Brasilia, organizado por el Ministerio de Defensa de ese país, en el que participaron representantes del CAECOPAZ de Argentina. Ese evento se orientó al análisis de la misión, desde sus inicios en el año 2004, su situación actual, la interacción de los distintos elementos que configuran una misión compleja e integrada, enfatizando también la evolución del marco jurídico de la misma.

---

<sup>51</sup> Comunicado de Prensa. Ministerio de Defensa de Chile. Chile y Argentina crean fuerza binacional de paz. 04/12/ 2006.

Asimismo, durante estos años se ha aumentado también el número de instructores y cursantes de Brasil, Argentina y Chile que participan de intercambios en los centros de entrenamiento del CAECOPAZ y CECOPAC.<sup>52</sup>

En síntesis, Argentina, Brasil y Chile, como se señaló anteriormente, ya estaban desarrollando tres modalidades de colaboración relacionadas a la participación en OMP: las referidas a cuestiones de formación y entrenamiento de personal, con intercambio de instructores de estos países en el CAECOPAZ y en el CECOPAC; la realización de ejercicios militares combinados sobre simulación de operaciones de mantenimiento de la paz y la participación combinada de elementos militares de estos países en distintas OMP bajo el mandato de la ONU. Este trabajo conjunto reflejaba la identificación de intereses comunes y la implementación de políticas de acercamiento que fueron creando una esfera de cooperación donde las OMP ocupan un espacio en expansión.

Pero como se ha demostrado más arriba, la misión en Haití generó nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión, en los ámbitos de las cancillerías, de los ministerios de defensa y de otras dependencias del estado con funciones vinculadas a estas misiones. Además de la cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros estados de la región. Esto constituye en sí un elemento novedoso en términos de las relaciones políticas entre estos estados y un paso sustantivo en el nivel de cooperación en cuestiones referidas a seguridad regional.

---

<sup>52</sup> Entrevista al Cnel. Gastón Fermepin, ex Director CAECOPAZ realizada el 6 diciembre 2005.

## CONCLUSIONES

La operación de paz en Haití ha sido significativa para los tres estados por diversas razones. Chile envió el contingente más numeroso que haya comprometido en una misión de paz hasta el presente y encabezó la autoridad política de la misión. Brasil desplegó la mayor fuerza militar desde su participación en la Segunda Guerra mundial y ejerce el comando militar. Para Argentina el contingente en Haití es el más importante desde el despliegue que realizó en Kosovo en 1992, pero además compromete por sí solo la mitad del presupuesto anual asignado para todas las operaciones de paz.<sup>53</sup> MINUSTAH también se destaca por ser la “primera intervención en la historia de las OMP en la cual la participación latinoamericana fue fruto de una concertación política de los gobiernos de la región, de hecho, puede ser considerada una misión regional.”(Trípoli y Villar 2005:18). Adicionalmente, es la primera operación en la que participan conjuntamente efectivos de Argentina, Brasil y Chile, y ha sido destacada como la primera iniciativa en la que estos estados responden activamente, por medio de efectivos militares y civiles, frente a la crisis política y de seguridad de un país de la región. Este hecho en sí mismo significa un punto de inflexión en su política de participación en OMP. Pero junto a ellos se han sumado también contingentes de Uruguay, Ecuador, Guatemala, Perú, Paraguay y Bolivia, creando alrededor de la MINUSTAH una identidad verdaderamente latinoamericana (Hirst 2007).

La decisión de estos estados de participar en Haití se comprende dentro de una perspectiva más amplia, que considere el compromiso cada vez mayor con la contribución de los países latinoamericanos en las operaciones de paz. Esta tendencia se manifiesta en el amplio despliegue de tropas en misiones de paz en diferentes regiones del mundo, pero la misión MINUSTAH es significativa en términos de participación latinoamericana en la propia región.

No obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países, que converge en la decisión de involucrarse en la pacificación y estabilidad política de Haití. Desde principio de la década del noventa, los tres países vienen desarrollando una política sostenida de participación en

---

<sup>53</sup> El presupuesto de 2005 estableció una asignación total para las misiones de paz de 71.606.67133 pesos (USD 23.868.890). De esa partida, el ítem sobre Haití insumió 35.010.32734 pesos (USD 11.670.109) (Follietti, 2005: 54)



OMP y esto ha tenido impacto en aspectos organizativos, institucionales y presupuestarios de cada uno.

Chile ha avanzado en una mayor institucionalización de esta política, estableciendo un marco normativo y regulatorio de la actividad, que logra transparentar los criterios políticos, estratégicos, operativos y administrativos que fundamentan su accionar en el campo de las misiones de paz. No obstante, los procesos de toma de decisión referidos a la FMP y a MINUSTAH mostraron también algunas dificultades y obstáculos políticos.

A su vez, Brasil posee lineamientos más generales que Chile en términos de participación en misiones de paz. No ha dictado una política específica sobre esta actividad pero ha definido a las OMP entre los objetivos permanentes de su política de defensa y de su política exterior. Como se mencionó, la decisión brasileña de participar en Haití ha demostrado contradicciones e incongruencias a la hora de mantener algunos criterios políticos tradicionalmente aceptados en sus compromisos en misiones de paz. La formulación de la nueva política de defensa del año 2005, introduce algunas precisiones más sobre los directrices referidas a las OMP, aunque se mantiene una postura crítica sobre ellas, ya que considera la necesidad de abordar también los problemas que tornan necesarias esas operaciones.

Por su parte, Argentina ha incluido a las OMP como parte de las misiones de sus fuerzas armadas y como un elemento permanente de su política de defensa. Sin embargo, no ha formulado una política explícita específica en la materia. Ha demostrado coherencia en el cumplimiento de algunos criterios estratégicos y políticos referidos a la participación en OMP, pero su política ha estado sometida a vaivenes producto de las restricciones presupuestarias. Las sucesivas crisis económicas han puesto en juego la continuidad de esta política y el estado ha hecho enormes esfuerzos presupuestarios para cumplir con los compromisos internacionales. En ese contexto suelen reaparecer con fuerza los cuestionamientos políticos sobre la pertinencia de participar en OMP en el exterior bajo el mandato de realizar tareas que bien podrían en muchos casos cubrir necesidades internas. La falta de presupuesto en otras áreas de gobierno pone en cuestión cada vez que se evalúa la decisión de participar en una OMP. En este sentido, la nueva ley de ingreso y egreso de tropas ha creado un marco mucho más institucionalizado para la toma de

decisión, haciendo visible los fundamentos políticos y operativos y estableciendo procedimientos más claros en esta materia.

Por otra parte, los tres estados también plantean fundamentos jurídicos internacionales comunes -básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y el cumplimiento de las resoluciones de la ONU- que están presentes toda vez que deciden participar en una misión. El multilateralismo y el respeto por el funcionamiento de las instituciones y regímenes internacionales han sido lineamientos presentes en sus esquemas de política exterior.

En el caso particular de Haití hubo también motivaciones políticas particulares y coyunturales que condujeron a la decisión de participar. En los tres estados se privilegió el principio de solidaridad y el compromiso con la reconstrucción estatal y la gobernabilidad. Pero además de las razones vinculadas a la grave situación de Haití, cada uno de ellos buscó obtener sus propios beneficios. Chile, por un lado, quiso realizar un gesto político favorable hacia Estados Unidos y por otro, revertir la tendencia al aislamiento de América Latina en su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno. En este sentido, también estuvieron presentes sus propias pretensiones de avanzar hacia esquemas más asociativos con los países del Cono Sur, particularmente, Argentina.

Tanto Chile como Brasil estuvieron fuertemente condicionados en el plano internacional porque al momento de tomarse la decisión de crear una operación de paz en un país latinoamericano como Haití, ambos ejercían un mandato como miembro no permanente del CS. Esa condición dejaba poco margen político para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar. Adicionalmente, los dos sufrieron presiones de grandes potencias y de la propia ONU, para que participaran activamente y adopten sus compromisos en la conducción política y militar de la MINUSTAH.<sup>54</sup>

Sumado a lo anterior, Brasil tenía motivaciones referidas a sus propias pretensiones de ocupar un asiento permanente en ese órgano. Si Brasil se negaba a participar, la

---

<sup>54</sup> Entrevista a un funcionario político de la Embajada de Chile en Argentina realizada el 18 de septiembre de 2007

decisión podía ser un golpe fatal a sus aspiraciones. De modo que Brasil no quiso deslindar sus obligaciones frente a los sucesos en Haití, ni tampoco desairar a las grandes potencias. A su vez, esta misión era una oportunidad para relegitimar su liderazgo regional, un objetivo acorde con la nueva orientación política del gobierno de Lula. Finalmente, en la medida que fueron abandonados o al menos relativizados, principios tradicionales de la actuación diplomática brasileña, la participación y el liderazgo en Haití pueden abrir un importante precedente y resultar un punto de inflexión adicional de la política externa de Brasil. (Diniz 2005: 102)

En el caso de Argentina, también se utilizó la decisión de ir a Haití como un gesto político conciliatorio hacia Estados Unidos, pero la postura oficial procuró destacar la motivación regional, es decir, la posibilidad de instrumentar una decisión de política externa concertada entre países del MERCOSUR, de manera de fortalecer el bloque regional y profundizar los lazos integrativos.<sup>55</sup> Además, Argentina estuvo condicionada por el protagonismo y el liderazgo que Brasil y Chile asumieron en la misión, de modo que tenía poco margen para negarse a participar, a menos que decidiera quedar aislada de la respuesta regional. Finalmente, Argentina ya tenía una larga tradición de participación en Haití, y esta decisión significaba la continuación de una política coherente hacia ese país conflictivo de la región.

En consecuencia, los tres estados tenían algunas motivaciones comunes y otras divergentes entre sí. Se plantearon razones de prestigio y de legitimidad internacional para comprometerse en una misión difícil como la de Haití, pero también otros intereses asociados a necesidades externas. Algunos sectores críticos desecharon el argumento de una acción concertada del MERCOSUR ampliado, porque afirmaban que la decisión de participar en Haití no emanaba de intereses convergentes entre esos países, sino que, muy por el contrario, de intereses nacionales propios y distintos entre sí. Sin embargo, a pesar de esas divergencias en algún plano, esto no impidió que se generara un proceso de coordinación de políticas y de desarrollo de mecanismos dinámicos de cooperación regional.

Estos estados enfrentaron un dilema: o se negaban a involucrarse en el conflicto, sabiendo que los costos políticos de no comprometerse con Haití eran altos, o bien se

---

<sup>55</sup> Entrevista a funcionario político del Ministerio de Defensa de Argentina. 13 de marzo de 2007.

involucraban en la misión pero asumiendo que también eran muy altos los riesgos de su fracaso. Frente a ello, la cooperación surgió como un medio para reducir ese riesgo y para minimizar los costos generales de la misión, incluso los de un eventual fracaso. Adicionalmente, la propia naturaleza compleja de la MINUSTAH (creación de un entorno seguro, reconstrucción estatal y social) hizo de la cooperación y en consecuencia, de la coordinación política, un medio imprescindible. La urgencia frente al fenómeno de colapso del estado, la diversidad de los actores internacionales involucrados en la misión y el marco institucional consolidado por la ONU, obligaban a crear modelos de gestión de la crisis y mecanismos de consultas del más alto nivel político entre los gobiernos.

En cuanto al proceso decisorio, en el curso de la decisión argentina se visualizaron más demoras y más dudas iniciales que en los otros dos países. Probablemente se debieron al fuerte cuestionamiento interno referido a la actuación de grandes potencias en la etapa de la fuerza multilateral provisional, a la legitimidad del gobierno haitiano y a la interpretación de los sucesos como una operación intervencionista. De hecho mientras el gobierno argentino estaba solicitando la autorización parlamentaria, Brasil y Chile ya tenían sus fuerzas desplegadas en el terreno.

Las líneas de debate parlamentario fueron similares en los tres países, y se resumen en: la discusión sobre el origen golpista de la misión; el carácter intervencionista de la misma, subordinada a los intereses norteamericanos; la evaluación de los costos y beneficios de la participación; y las posibilidades de éxito o fracaso de la misión basadas en la situación de Haití y en los medios disponibles en la misión (Hirst 2007). Sin embargo, en términos comparativos el proceso de aprobación fue mucho más ágil en Chile y Brasil que en Argentina.

En los tres casos la decisión fue tomada dentro del marco establecido por las leyes correspondientes, según procedimientos normales y siguiendo los canales institucionales pertinentes. En todos ellos, la iniciativa de enviar tropas, como otras decisiones de política externa, fueron iniciadas a propuesta del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de los ministerios de relaciones exteriores y defensa y aprobadas finalmente por el Legislativo. Durante el debate parlamentario los ministros de ambas carteras de los tres países fueron llamados al Congreso Nacional a exponer sus fundamentos y dar explicaciones de la operación en audiencias públicas. Todos estos procedimientos institucionales parecen

consolidarse ha medida que se afianza la participación en misiones de paz como política de estado.

Pero, no obstante toda la larga experiencia y las trayectorias comunes que comparten Argentina, Brasil y Chile, no existían hasta el momento mecanismos institucionales de coordinación política y militar que se ocuparan precisamente de la participación en OMP. A lo sumo, el entendimiento diplomático se construía en espacios institucionales más amplios como el CS o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Pero ninguno de los esquemas político-institucionales como el MERCOSUR, el Grupo Río o la OEA, crearon el entorno propicio para el desarrollo de mecanismos de cooperación regional en OMP (Hirst 2007). La colaboración se limitaba al intercambio entre oficiales de las fuerzas armadas para la capacitación y entrenamiento, y a la participación en ejercicios bilaterales y multilaterales de simulación sobre misiones de paz.

Desde otra perspectiva, la misión en Haití generó, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión. Además de la cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones<sup>56</sup>, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros países de la región. La misión en Haití representa en si misma un cambio cualitativo en la política de participación en OMP de estos países y los mecanismos de cooperación que se han generado en torno a ella pueden ser un punto de partida hacia una mayor cooperación en otras cuestiones relativas a la seguridad regional.

La cooperación se desarrolló en los planos multilateral, regional y bilateral. Pero de todas las instancias mencionadas más arriba, tienen particular importancia las iniciativas integradas exclusivamente por países latinoamericanos. Estos mecanismos, inicialmente el grupo “2x4 para Haití”, luego transformado en “2x7” y finalmente consolidado como Mecanismo 2x9 de Cooperación en Haití, son espacios nuevos para la coordinación de políticas entre los estados contribuyentes de tropas a MINUSTAH. Fueron creados frente a la necesidad de conciliar intereses y posiciones entre las partes, pero también para construir consensos sobre los pasos a seguir y los medios a utilizar en las negociaciones con los principales actores del conflicto. Sin duda había una base de intereses comunes preexistentes, pero era necesario acercar posturas y conciliar los objetivos, así como evitar

---

<sup>56</sup> Entrevista Cnel. Gastón Fermepin, ex Director CAECOPAZ, 6 de diciembre de 2005

potenciales conflictos entre las propias partes de la operación, que pudieran obstaculizar el éxito de la misma. Los consensos alcanzados en las reuniones indican el grado de articulación y coordinación de políticas existente entre los estados. Estos debían enfrentar negociaciones con los distintos actores del conflicto, con el propio gobierno haitiano, con la ONU, la OEA, CARICOM y con las principales organizaciones internacionales y países donantes. En este contexto, la coordinación política era el único medio para optimizar los recursos, no dispersar esfuerzos, reducir costos y aumentar beneficios.

Pero en este mismo escenario, las experiencias de Chile y Argentina han demostrado un mayor interés y una postura más decidida en apoyo de esfuerzos integrativos en torno a la participación en OMP. De los simples intercambios de oficiales instructores y de la participación de un pequeño elemento militar chileno en el contingente argentino en Chipre, se avanzó a la creación de una fuerza militar combinada para misiones. La formación de este instrumento binacional, la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, es una muestra significativa del salto cualitativo que se ha producido en términos de cooperación política y militar en materia de OMP.

Para concluir, es necesario aclarar que en este trabajo se ha soslayado toda evaluación referida al desempeño concreto de estos países en esta misión. Haití es un desafío para la comunidad internacional, pero fundamentalmente una prueba para ver si los países latinoamericanos están en condiciones de enfrentar y solucionar conflictos regionales. Es un escenario donde se está experimentando la capacidad de los estados de América Latina de desarrollar un instrumento para el manejo de crisis en toda la región (Trípoli y Villar 2005). En este sentido el sólo impacto que MINUSTAH ha tenido en el plano de la cooperación interestatal ha fortalecido la capacidad regional de actuación en misiones de paz. No cabe duda que estas capacidades pueden ser utilizadas para nuevas misiones en el futuro. En principio, es probable que esa capacidad adquirida no se aplique de manera automática y la experiencia reciente ha demostrado que los tres países utilizan un criterio selectivo al momento de evaluar la participación en una OMP. En otras palabras, el resultado dependerá de los factores que allí entran en juego: los intereses nacionales permanentes, las motivaciones estratégicas y las necesidades políticas coyunturales. Adicionalmente, en el ámbito geográfico más inmediato, también se suman las restricciones de carácter geopolítico e histórico que no están presentes en los desafíos extra- regionales.

Otro aspecto importante, es que el futuro de la cooperación regional en OMP también dependerá del resultado de la operación en Haití, pero algunos de los pasos dados –como la creación de la fuerza binacional Cruz del Sur- van a permanecer, independientemente del éxito o el fracaso de la MINUSTAH. Finalmente, la propia experiencia de coordinación política, con mecanismos institucionales especialmente creados para tal fin, ha significado un paso importante en las relaciones entre los tres estados. Esta experiencia puede dejar en claro las ventajas del entendimiento regional, en este tema puntual de las misiones de paz, como en otras cuestiones de la agenda de seguridad y crear así un valioso precedente, que sirva para gestionar futuras crisis estatales y para enfrentar de manera cooperativa los desafíos políticos y de seguridad de la región.

## BIBLIOGRAFÍA citada

Alvear Valenzuela, María Soledad, 2004. La política exterior de Chile en los inicios del milenio", *Diplomacia, Estrategia, Política*, 1,1:49-67.

BoutrosGhali, Boutros, 1992. *Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz*. Naciones Unidas.

Boutros Ghali, Boutros,1993. Empowering the United Nations. *Foreign Affairs* 71(Winter): 89-102.

Boutros Ghali, Boutros. 1995. *Suplemento de "Una Agenda para la Paz"*. Documento de Posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas A/50/60\*, S/1995/1\*

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (CARI) 1999. *Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 1.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (CARI) 2004 *La Experiencia Argentina en Misiones de Paz. Una visión integrada*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 3.

Costa, Sergio y Paulo Muñoz, 2004. Participação do Brasil em Missões de paz, OEA-Junta Interamericana de Defesa (Representação Brasileira). Sitio: [www.rbjid.com/htmls/mp.htm](http://www.rbjid.com/htmls/mp.htm), (consultado el 21/06/2007)

Diniz, Eugenio. 2005. O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):1-19. [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Diniz\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf) (Consultado 22/05/2007)

Di Nocera García, Enzo y Ricardo Benavente Cresta, 2005. Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití. *Security and Defense Studies Review* 5 (1):1-28 [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Di%20Nocera-Cresta\\_article.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Di%20Nocera-Cresta_article.pdf) (Consultado: 22/05/2007)



Follietti, Gilda, 2005. La participación argentina en Haití: el papel del Congreso, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19,1:35-56.

Goulding, Marrack. 1993. The Evolution of United Nations Peacekeeping. *International Affairs*, 3 (69): 451-464.

Hirst, Monica. 2007. La intervención sudamericana en Haití. *FRIDE Comentario*. Abril: 1-16. [www.fride.org](http://www.fride.org)

Hunter, Wendy. 1996. *State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile*. United States Institute of Peace. Peaceworks No. 10

Informe Brahimi. 2000. Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/305-S/20000/809

Keohane, Robert. 1988. *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Leone Pepe, Leandro y Suzeley Kalil Mathias 2005. Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19,1: 73-84.

Llenderozas, Elsa. 1998. "La participación en Operaciones de Paz y la integración regional: el caso argentino". Premio Internacional de Ensayo Paz y Seguridad en las Américas. Woodrow Wilson Center- FLACSO Chile. 1998 Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Mar del Plata, Noviembre 5-8, 1997

Llenderozas, Elsa 1994. La política de seguridad de Argentina en el nuevo contexto internacional". En *América Latina en la década de los 80. Repensando la transición a la democracia*. J. Pinto, comp. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires.

Mackinlay, John y Chopra, Jarat. 1992. Second Generation Multinational Operations. *The Washington Quarterly*, 15 (Summer): 113-131.

Marks, Edward. 1994. UN peacekeeping in a Post-Cold War World. En *Triage for Failing States*, Edward Marks y William Lewis, National Defense University. McNair Paper 26 <http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair26/m026cont.html> (Consultado 22/05/07)

Micha, Luciana. 2005. Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH, *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):1-21. [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Micha\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Micha_article-edited.pdf) (Consultado 22/05/2007)

Norden, Deborah; 1995. Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions. *International Peacekeeping*, 2, 3: 330-349.

Péndola Brondi, Marcelo, 2005. Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1: 73-84.

Ruggie, John. G. 1993. The UN and the Collective Use of Force: Whither or Whether. *International Peacekeeping* Vol. 3, Winter,

Trípoli, Paolo, y Andrés Villar, 2005. "Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1: 17-35.

### **Bibliografía general**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *Definiciones y Terminología sobre Misiones de Paz*, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 2, mayo 2003

Fishel, John, 2005. "Capacity building in Latin American and The Caribbean: PKO and the Case of Haiti". *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):1-7. [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Fishel\\_article.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Fishel_article.pdf) Consultado 22/05/2007)

Fishel, John y Andrés, Sanz 2005. "Lessons of Peacekeeping Capacity Building: What We Have Learned From the Case of Haiti", *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):196-207 [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Fishel%20%20Sanz\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2005/Fishel%20%20Sanz_article-edited.pdf) (Consultado 22/05/2007)

Gaspar, Gabriel.2005. "¿Complemento o vacío hegemónico en América Latina?", *Foreign Affairs en español*, 5(1):40-51

Tokatlian, Juan G., 2005. Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina . *FRIDE. Comentario*. Octubre: 1-8. [www.fride.org](http://www.fride.org)

Valdés, Juan Gabriel, 2005 “Uso de la fuerza, elecciones y desafíos de la MINUSTAH”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1: 3-15

## **Documentos oficiales**

Congreso Nacional Argentino. Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas Nro N° 25.880, aprobada el 31 de marzo de 2004

Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Ver <http://www.defensa.cl/paginas/public/ministerio/politica.htm>

Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, Instructivo Presidencial “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Ver <http://www.defensa.cl/paginas/public/ministerio/politica.htm>

Ministerio de Defensa de Brasil. 1996 Política de Defensa Nacional

Ministerio de Defensa de Brasil. 2005 Política de Defensa Nacional Decreto N° 5.484, del 30 de junio de 2005

Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2005. *Cascos Azules Argentinos*. Elaborado por Naciones Unidas, Ministerio de Defensa y Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Ministerio de Defensa de la República Argentina. 1999. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2001. *Revisión de la Defensa*.

Ministerio de la Defensa Nacional de Chile.2002. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*

Ministerio de la Defensa Nacional de Chile. 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*

## **Diarios**

*Clarín*, 2004. Pampuro: el envío de tropas a Haití no es una decisión compensatoria. Junio, 18.

*Clarín*, 2004a. En 15 días parte la avanzada de las tropas argentinas a Haití, Junio 17

*Clarín*, 2004b. La relación con Estados Unidos, en el centro de un intenso debate político. Junio, 17

*Clarín*, 2004c. Un gesto hacia fuera y hacia dentro. Junio, 17

*Clarín*, 2004d. Acuerdo con Brasil para una misión en Haití con participación limitada. Mayo, 11.

*Clarín*, 2004e. Tres que planean un viaje. Junio, 9.

*Clarín*, 2005. Garré firma un acuerdo con Chile. Diciembre, 27

*Folha de S. Paulo*, 2004. Brasil poderá comandar força de paz no Haiti Mundo Marzo, 5.

*Folha de S. Paulo*, 2004a. Presidente impõe condição para envio de tropas ao Haiti. Abril 20.

*Folha de S. Paulo*, 2004b. Governo brasileiro calcula que a missão custará cerca de US\$ 50 milhões. Mayo, 20

*La Tercera*, 2004a. Soldados chilenos harán frente al caos y la incertidumbre en las calles de Haití. Marzo, 4

*La Nación*, 2004b. General Cheyre critica “alarmismo” frente a misión en Haití, Marzo, 8.

*La Nación*, 2004c. Bachelet justifica envío de tropas a Haití, Marzo, 9

*La Nación*, 2004 b. 590 uniformados integrarán segunda misión a Haití. Mayo, 11

*La Nación*, 2004e. Bachelet coordina con Argentina y Brasil envío de tropas a Haití Mayo, 17

*La Nación*, 2004. La Argentina enviará tropas de paz a Haití. Mayo, 6

*La Nación*, 2004a. Gesto para Bush: Kirchner envía 500 efectivos a Haití. Mayo, 9

*La Nación*, 2004b. Operación Haití: misión de paz en el Caribe. Junio, 6.

*La Nación*, 2004c. Diputados aprobó la ley para enviar tropas a Haití. Junio, 17.

*La Nación*, 2004d. Definen con Brasil la ayuda para Haití. Mayo, 10.

*La Nación*, 2004e. Definieron con Brasil la misión de paz a Haití. Mayo, 11.

*La Nación*, 2005. Preparan misiones de paz conjuntas. Diciembre, 29.

*La Nación*, 2005a. Defensa: acuerdo con Chile. Diciembre, 27.

*La Tercera*, 2004b. Chile evalúa envío de más tropas a Haití, Marzo 8.

*La Tercera*, 2004c. Lagos afianza relación con EE.UU. e intenta jugar en las "grandes ligas" , Marzo, 3.

*La Tercera*, 2004d. Lagos envía tropas chilenas a Haití en gesto a EEUU y Francia, Marzo, 2.

*La Tercera*, 2004e. Solicitud para nuevo envío de tropas a Haití complica a Lagos. Marzo, 23.

*La Tercera*, 2004f. Lagos aprovecha operación en Haití para corregir aislamiento regional, Mayo, 12

*La Tercera*, 2004g. Ministras Bachelet y Alvear preparan visitas a Haití, Mayo, 21

*O Estado de S. Paulo*, 2004. Brasil começa a deslocar tropas para missão de paz. Mayo, 13

*O Estado de S. Paulo*, 2004<sup>a</sup>. A participação de tropas brasileiras na missão de paz no Haiti, Mayo, 20.

*O Globo*, 2004. Brasil força de paz no Haiti Marzo, 3

*O Globo*, 2004a. A participação de tropas brasileiras na missão de paz no Haiti. Mayo, 17

*Página 12*, 2004. Un viaje al Caribe que no será de vacaciones. Junio, 17

## **Sitios web**

Armada Argentina  
<http://www.ara.mil.ar/home.asp>

Armada de Chile  
[www.armada.cl](http://www.armada.cl)

CAECOPAZ

Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz  
<http://www.caecopaz.mil.ar/>

CECOPAC  
Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile  
[www.cecopac.cl](http://www.cecopac.cl)  
<http://www.cecopac.cl/inicio.htm> (Consultado: 22/05/07)  
<http://www.cecopac.cl/index2.htm> (Consultado el 14/05/2006)

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.  
<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/cronologia/pages/timeline.html> (Consultado: 2/11/2007)

Ejército Argentino  
<http://www.ejercito.mil.ar/>

Ejército de Brasil  
<http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/missoesencerradas.htm> (Consultado 22/02/2007)  
<http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/missoesatuais.htm> (Consultado el 10/12/2006)  
<http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm> (Consultado 22/03/2007)

Ejército de Chile  
[www.ejercito.cl](http://www.ejercito.cl)

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas  
<http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/>

Fuerza Aérea Argentina  
[http://www.fuerzaaerea.mil.ar/index\\_win.html](http://www.fuerzaaerea.mil.ar/index_win.html)

Fuerza Aérea de Brasil  
<http://www.fab.mil.br/>

Fuerza Aérea de Chile  
[www.fach.cl](http://www.fach.cl)

Marina de Brasil  
<https://www.mar.mil.br/>

Ministerio de Defensa de la República Argentina  
[www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)

Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil  
[www.defesa.gov.br/](http://www.defesa.gov.br/)

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile  
<http://www.defensa.cl/>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina  
[www.cancilleria.gov.ar](http://www.cancilleria.gov.ar)  
Dirección de Prensa  
<http://mailman.mrecic.gov.ar/mailman/listinfo/comunicadosdeprensa> (Consultado:20/05/2006)  
<http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html> (Consultado: 12/011/2007)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil  
[www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/grupos/onu/participacao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/participacao.asp) (Consultado 22/03/2007)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile  
<http://www.minrel.gov.cl/webMinRel/home.do?sitio=1>

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina)  
<http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>. (Consultado el 5 de noviembre de 2007)